

**CLIVAGEM PARADIGMÁTICA NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: OS FÓRUNS MULTILATERAIS ENQUANTO
INDICADORES DE NOVOS RUMOS NO GOVERNO TEMER**

**PARADIGMATIC CLEAVAGE IN BRAZILIAN FOREIGN
POLICY: MULTILATERAL FORUMS AS INDICATORS OF
NEW DIRECTIONS IN THE TEMER GOVERNMENT**

João Henrique Salles Jung¹

Vitória Vieira de Souza Abreu²

Lucas Colombo Keil³

RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar os novos apontamentos da Política Externa Brasileira no Governo Temer. Percebe-se, atualmente, uma clivagem no paradigma de inserção internacional do Brasil, que após quase 20 anos de projeção externa autônoma, regride a uma perspectiva associativista. Como indicador deste fato, toma-se a ação do país dentro dos fóruns multilaterais, com ênfase aos BRICS e ao IBAS, ferramentas importantes da projeção global que o Brasil desenhcou ao longo do Século XXI.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Governo Temer; Fóruns Multilaterais.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the new notes of the Brazilian Foreign Policy in

1 Presidente do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Mestrando em Filosofia pela PUCRS, Bacharel em Relações Internacionais pela ESPM-Sul e Graduando em Ciências Sociais pela UFRGS. Email: joaojung@outlook.com

2 Diretora Administrativa do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Graduanda em Relações Internacionais pela UFRGS. Email: vitoriasoabreu@gmail.com

3 Pesquisador-Associado ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Graduando em Relações Internacionais pela UFRGS. Email: lucascolombo@outlook.com

the Temer Government. Currently, there is a cleavage in Brazil's international insertion paradigm, which after almost 20 years of autonomous external projection, regresses to an associative perspective. As an indicator of this fact, the country's action is taken within the multilateral forums, with emphasis on the BRICS and IBSA, important tools of the global projection that Brazil drew over the 21st Century.

KEYWORDS

Política Externa Brasileira; Governo Temer; Fóruns Multilaterais.

Introdução

A história da política exterior do Brasil mostra que a forma de inserção internacional do país pode ser dividida através de dois grandes paradigmas: o autonomista e o associativista⁴ (CERVO; BUENO, 2010). A política externa brasileira do Século XXI esteve, até então, sob o paradigma autonomista. Tanto no período Fernando Henrique Cardoso⁵ (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) quanto na Era Lula (VISENTINI, 2013 e VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) se construiu uma inserção internacional autônoma, impulsionada pelo protagonismo brasileiro nos fóruns multilaterais e pela forma multivetorial de projeção externa. O governo Dilma, apesar do declínio relativo no padrão de qualidade da política externa (CERVO; LESSA, 2014) - decorrente do seu próprio descaso pessoal com o assunto - manteve-se sob o paradigma autonomista, ainda que com menor atenção às relações internacionais e contenção da ação externa em relação ao seu predecessor (CORNETET, 2014).

O Governo Temer herda o perfil *low profile* da política externa do Governo Dilma; entretanto, rompe com o paradigma até então vigente, mudando a chave condutora da inserção internacional do Brasil do autonomismo ao associativismo. Tal afirmação, contudo, não pode ser realizada sem uma base empírica, na qual seja possível analisar uma mudança factual na forma de ação dos executores da política externa do país. Dessa forma, tendo em vista a proximidade temporal com o objeto de análise, procuram-se indicadores que possam apontar a direção da inserção internacional do país. Os fóruns multilaterais surgem, assim, como ferramentas viáveis para se medir as intenções do Brasil frente à Sociedade

4 Esse paradigma recebe também outros nomes e frequentemente o vemos retratado como “de alinhamento” ou até “entreguista”.

5 Há um debate a respeito dos vetores adotados pelo governo FHC. Este trabalho, contudo, segue a linha que percebe uma clivagem durante os dois mandatos do presidente, migrando de uma tipologia de Estado Normal (CERVO; BUENO, 2010) ao princípio do que viria se consolidar enquanto Estado Logístico (CERVO; BUENO, 2010), postura que ironicamente não é adotada por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno. De todo o modo, foi um governo que assentou-se no paradigma autonomista de política externa, conforme bem indicado por SILVA (2012) e Vigevani, Oliveira e Cintra (2003)..

Internacional e, neste trabalho, ganham ênfase o BRICS⁶ e o IBAS⁷ devido a importância destes grupos no projeto autonomista de projeção global do Século XXI (VISENTINI, 2013). Contudo, ao longo do desenvolvimento deste artigo, houve a suspensão de cinco países da UNASUL⁸, entre eles, o Brasil. Desta forma, se utilizará tal fato na construção da hipótese aqui proposta.

Tendo em vista o contexto de análise e os objetivos deste trabalho, pode-se sintetizar enquanto problema de pesquisa a seguinte pergunta: em que medida a atual forma de participação brasileira em fóruns multilaterais indica uma clivagem no paradigma de inserção internacional do país? A hipótese lançada é a de que a suspensão do Brasil da UNASUL e o descaso com o BRICS representam a quebra com os principais grupos que guardavam os genes da inserção internacional de um Brasil autônomo, o primeiro refletindo o projeto Sul-Americano de emancipação material e simbólica da região em relação aos Estados Unidos e o segundo representando a presença do Brasil entre os países emergentes que lograram protagonismo na Sociedade Internacional. Nessa conjuntura, o IBAS representa um componente ambíguo, pois apesar de nascer com intenções similares aos demais grupos supracitados - tendo ênfase na consolidação das relações sul-sul - representa hoje uma alternativa viável do Brasil ao BRICS. Conclui-se que a ação brasileira conjunta com Índia e África do Sul, países simpáticos às estruturas hegemônicas⁹, sem a presença da China e da Rússia, países que estão do outro lado da balança de poder, retoma o diálogo subserviente e semi-periférico¹⁰, que volta a apostar em um desenvolvimento dependente.

No intuito de testar a hipótese supracitada, resgatar-se-á as agendas das cúpulas do BRICS e do IBAS, bem como analisar, de forma sucinta, de que forma se deu a atuação brasileira nestas. De antemão, percebe-se a insignificância que o IBAS passou a ter durante o Governo Dilma, pois desde 2011 não há reuniões de cúpula. Centrando todos os esforços da cooperação sul-sul no BRICS - função ontológica do IBAS -, Dilma sinaliza duas coisas: i) que se mantém no mesmo paradigma de seus sucessores, investindo no diálogo com os países emergentes e do Sul global, ii) mas que ao mesmo tempo não via necessidade em alocar recursos materiais e pessoais em dois grandes grupos que, ao se ver, poderiam ser sintetizados no BRICS. A convocação de uma cúpula do IBAS em 2018, após

6 Grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

7 Fórum composto por Índia, Brasil e África do Sul.

8 União de Nações Sul-Americanas.

9 Conceito utilizado por Samuel Pinheiro Guimarães para explicar as estruturas que permitem a manutenção de determinados países enquanto hegemônicos. Para mais informações, verificar Guimarães (2002).

10 Conceito utilizado a partir da influência teórica do Sistema-Mundo, escola derivada do Marxismo internacional. Para mais informações, verificar Wallerstein (2000).

sete anos de hiato, demonstra que o Governo Temer busca realocar a iniciativa enquanto instrumento de política externa; entretanto, reajustando as intenções fundadoras do grupo.

Para compreender o rearranjo da política externa brasileira deve-se levar em conta as mudanças atuais no Sistema Internacional no que tange a correlação de forças presentes na Sociedade Internacional, em que a China, os Estados Unidos e, em escala regional, a Rússia, brigam por zonas de influência, voltando suas atenções para regiões semi-periféricas e periféricas em vias de cooptação (KHANA, 2008). Nesse escopo, conforme constatado por Pecequillo (2013), os Estados Unidos desde 2008 brigam pela primazia de sua influência na América do Sul, região que maior teve aproximação com a China a partir do Século XXI. A dialética do processo decisório em política externa, que entre condicionantes internacionais e domésticos é moldada, se encaminha hoje à soma do novo perfil ideológico do Governo Federal com esta maior preocupação dos Estados Unidos em relação ao continente sul-americano, sendo a síntese deste cenário a política subserviente e associativista de Temer.

Os Fóruns Multilaterais Enquanto Mostra da Autonomia da Política Externa Brasileira no Século XXI

Um dos fóruns multilaterais do quais Brasil faz parte é o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), reunindo três dos maiores países democráticos do mundo emergente. Fundado em 2003, o IBAS passou a desempenhar papel cada vez mais importante na política exterior do Brasil durante o Governo Lula, sendo um instrumento importante para a promoção de coordenação cada vez mais estreita sobre temas globais entre os três grandes países. A atuação do IBAS se dá por meio de três formas: (i) coordenação política; (ii) cooperação setorial; e (iii) cooperação com terceiros países, implementada pelo Fundo IBAS (MRE, 2017). Até o momento, o mecanismo realizou cinco reuniões de Cúpula, estando a sexta programada para ocorrer na Índia, ainda no primeiro semestre de 2018. Após um hiato de sete anos durante o Governo Dilma, a fatídica retomada das interações oficiais por meio de uma Reunião de Cúpula representa uma reaproximação do Brasil com o Fórum IBAS sob liderança do governo Temer.

A I Cúpula IBAS foi sediada na capital brasileira, em 2006, onde foram discutidos diversas temáticas relevantes aos três países componentes do fórum. Um dos assuntos tratados foram as consultas políticas e cooperação em temas globais e a reforma das Nações Unidas (ONU) e do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), ponto em que os chefes reiteraram sua convicção de que o CSNU deve ser ampliado a fim de incluir países da África, Ásia e América Latina tanto na categoria permanente quanto na não-permanente, de modo a refletir as realidades contemporâneas e torná-lo mais democrático, legítimo e representativo

(ITAMARATY, 2017). A fim de seguir com o desenvolvimento foi decidido que a cooperação Sul-Sul é um elemento-chave para a promoção do desenvolvimento econômico e social (MRE, 2017).

A II Cúpula aconteceu em Pretória, África do Sul, no ano de 2007. Nesta, os líderes reconheceram que, desde o início, em 2003, o Fórum de Diálogo IBAS proporcionou uma forte estrutura para a cooperação trilateral em vários setores-chave entre os parceiros do IBAS (AMERSUR, 2007). Na reunião foi mencionado que o IBAS também proporciona um importante instrumento de cooperação em questões regionais e internacionais e de promoção dos interesses dos países em desenvolvimento, dessa maneira contribuindo para o fortalecimento e o aprofundamento da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento sustentável (AMERSUR, 2007). Ocorreu também, nesse encontro, o lançamento do Fórum de Mulheres, que fortalece a participação das mulheres no IBAS, e reconhece a contribuição fundamental das mulheres para o desenvolvimento social, econômico e cultural da Índia, do Brasil e da África do Sul, reafirmando o compromisso com a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres (AMERSUR, 2007).

Em 2008, a III Cúpula IBAS aconteceu em Nova Delhi, Índia, e produziu resultados práticos no que tange à institucionalidade do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, por meio da revisão das modalidades de financiamento do Fundo e dos critérios para proposta de projetos; ademais, dois novos projetos foram aprovados nos países africanos de Burundi e Cabo Verde, totalizando seis projetos contemplados pelo Fundo até 2009 (BUENO, 2010). Concomitante ao encontro, realizou-se a II Reunião do Fórum de Mulheres, que adotou um Memorando de Entendimento entre os governos do Brasil, da Índia e da África do Sul sobre Cooperação na Área de Programas para o Desenvolvimento da Mulher e Igualdade de Gênero e formalizou a constituição de um *think tank* (ZENI, 2013).

Na Declaração correspondente à IV Cúpula que ocorreu na cidade de Brasília, em 2010 se expressa a intenção de futuramente se formar um Acordo Comercial Trilateral; juntamente com o comércio, intensificaram-se desde a criação do IBAS os investimentos e a transferência de tecnologia (ITAMARATY, 2017). As resoluções dos encontros anteriores foram novamente abordados, assim como a governança global, o comércio, a crise financeira internacional e a cooperação Sul-Sul. Afirmaram, também, que os países em desenvolvimento tendem a apresentar pontos de vista comuns sobre estratégias e prioridades de desenvolvimento nacional, quando confrontados com desafios de desenvolvimento semelhantes (JARDIM, 2014). Essas afirmações sinalizam as motivações, possibilidades e identidades comuns presentes e fortalecidas pelas coalizões Sul-Sul (TRINDADE DIAS, 2013).

Por fim, no ano de 2011, em Pretória, África do Sul, ocorreu a última reunião de Cúpula IBAS. Entre os temas abordados, os países relembrou suas atuações

em fóruns multilaterais, reafirmaram os compromissos assumidos em Declarações anteriores e enfatizaram outras considerações à exemplo da realização dos objetivos do desenvolvimento do milênio, o comércio internacional, a cooperação setorial, os temas regionais, o projeto de satélite do IBAS, o terrorismo e a biodiversidade (ZENI, 2013).

Pode-se concluir, então, que o engajamento do Brasil no fórum IBAS foi inicialmente planejado enquanto um reforço para sua inserção internacional autônoma, sendo uma iniciativa que visava o fortalecimento do multilateralismo com parceiros, questão esta que vai ao encontro dos pressupostos do artigo 4º da Constituição Federal do Brasil de 1988. Sendo assim, a participação brasileira no IBAS foi prevista enquanto meio para a busca do autonomismo e do desenvolvimento nacional, elementos que, unidos à dimensão ideológica da coalizão entre os três maiores países em desenvolvimento, tornavam o fórum em questão primordial na compreensão da cooperação Sul-Sul (JARDIM, 2014). Contudo, conforme defenderemos ao longo deste trabalho, o IBAS possivelmente tem, atualmente, suas intenções iniciais alteradas em vias de se tornar um grupo que converge países que utilizam uma política de barganha frente aos Estados Unidos e à China, em uma conjuntura de abandono do BRICS.

A contar de 2009, os Chefes de Estado e de Governo dos BRICs realizam as reuniões de Cúpula periodicamente uma vez ao ano. Em 2011, na Cúpula de Sanya (China), a África do Sul passou a integrar o bloco (MRE, 2017). Nos últimos 10 anos, ocorreram nove reuniões de Cúpula, com a presença de todos os líderes do mecanismo; a décima reunião está programada para acontecer em Durban, na África do Sul, em julho de 2018 (BRICS, 2018).

A I Cúpula foi realizada em Ecatimburgo, Rússia, em 2009, na qual se deu início da cooperação em nível de Chefes de Estado e de Governo do então BRIC. Esse primeiro encontro se deu sob o impacto da crise de 2008, a reunião teve seus debates centrados em temas econômicos e financeiros - ênfase na reforma das instituições financeiras internacionais e na atuação do G-20 para a recuperação econômica (ITAMARATY, 2017). Além disso, foram discutidos temas políticos como a necessidade de reforma das Nações Unidas.

Em 2010, ano de realização da II Cúpula, em Brasília, a concertação política entre os membros do BRIC foi estruturada por meio do crescimento exponencial das iniciativas de cooperação intra-BRIC (MRE, 2017). Durante essa Cúpula, discutiram-se a necessidade de reforma das instituições econômicas - como o FMI, o Banco Mundial e o suporte à entrada da Rússia na OMC - e de suporte à iniciativa "Alliance of Civilizations" da ONU, entre outros temas da cooperação multissetorial (ITAMARATY, 2017).

Foi na III Cúpula, em Sanya, China, em 2011 que se deu a entrada da África do Sul no BRICS. É possível notar que esse ingresso agrega importante contribuição

ao mecanismo por conta de sua relevância econômica no continente africano, sua construtiva atuação política no cenário internacional e sua representatividade geográfica (MRE, 2017). Pela primeira vez, os países reforçaram a necessidade da reforma das Nações Unidas com referência explícita ao Conselho de Segurança (BAUMANN, 2015).

Na IV Cúpula, realizada em Nova Délhi, Índia, no ano de 2012; foram lançadas as bases para a criação do “Banco do BRICS”, liderado pelos cinco países e voltado o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável tanto nos países do BRICS, como nos demais países em desenvolvimento (ITAMARATY, 2017). Nessa reunião foi, finalmente, aprovada a inclusão da África do Sul como novo membro e a sigla passou a ser BRICS (BAUMANN, 2015).

A V Cúpula realizou-se sob o lema “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”, em Durban, África do Sul, no ano de 2013 e marcou o fim do primeiro ciclo de Cúpulas do BRICS. Esse encontro marcou o início do engajamento externo do BRICS¹¹, que foi realizado, naquele ano, com países da União Sul-Africana (MRE, 2017).

Durante a VI Cúpula, que se deu em Fortaleza no ano de 2014, o lema foi “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”. Neste encontro foram ratificados os acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas, bem como celebrado o acordo entre os bancos nacionais de desenvolvimento dos BRICS para a cooperação em inovação (ITAMARATY, 2017).

Na VII Cúpula do BRICS, realizada 2015 em Ufá, Rússia, sob o lema “Parceria BRICS – Um fator Pujante de Desenvolvimento Global”, os Líderes do BRICS aprovaram a “Estratégia para a Parceria Econômica dos BRICS”¹². Nesta também foram assinados acordos de cooperação cultural e de cooperação entre os Bancos de Desenvolvimento dos BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento (MRE, 2017).

A VIII Cúpula do BRICS foi realizada em Goa, Índia, no ano de 2016, sob o lema “Construindo Soluções Inclusivas e Coletivas”. A Cúpula foi marcada por discussões sobre a recuperação econômica mundial. Na ocasião, os Líderes do BRICS assinaram quatro memorandos de entendimento sobre: (i) plataforma virtual de Pesquisa Agrícola do BRICS; (ii) criação do Comitê Aduaneiro do

11 O exercício de engajamento externo fundamenta-se em decisões dos Líderes do BRICS (Declaração de Sanya, 2011; Durban, 2013; e Fortaleza, 2014), que estabelecem que o agrupamento está aberto a crescente engajamento e cooperação com países não membros e, em particular, com economias emergentes, países em desenvolvimento e organizações internacionais e regionais relevantes.

12 Roteiro para a intensificação, diversificação e aprofundamento das trocas comerciais e de investimento entre os cinco países.

BRICS; (iii) mecanismo de cooperação interbancária entre o NDB e os bancos nacionais de desenvolvimento; e (iv) cooperação entre academias diplomáticas (ITAMARATY, 2017).

No último encontro realizado até então, a IX Cúpula, que aconteceu em 2017 na cidade de Xiamen, China, com o lema “BRICS: Parceria mais Forte para um Futuro mais Brilhante”, marcou-se o início da segunda década do BRICS, com perspectivas de aprofundamento da cooperação, seguindo os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável nas áreas financeira, comercial e de investimentos (MRE, 2017).

A partir da análise dos encontros formais do BRICS, é possível identificar este mecanismo como principal instrumento de projeção global do Brasil na Sociedade Internacional, visto que a inserção e evolução brasileira dentro do grupo fundamentou-se numa perspectiva de maior adequação às mudanças no cenário internacional e da crescente necessidade em dar voz aos países em desenvolvimento, o que incluía a reforma das principais instituições multilaterais (VISENTINI, 2013). Desse modo, a participação do Brasil no BRICS era vista, até então, como a consolidação de uma estratégia que estava implícita em seu plano de política externa desde 2002, com o governo Lula: a contribuição na constituição de um sistema internacional multipolar governado por organizações multilaterais (VISENTINI, 2013).

A datar do Governo Dilma, o Brasil passa a mostrar reticências quanto ao projeto desenhado pelo BRICS, processo derivado tanto da estagnação diplomática do período (CORNETET, 2014 e CERVO; LESSA, 2014) quanto da crescente preocupação brasileira em relação ao protagonismo chinês no grupo (CASARÕES, 2017). Dessa forma, o Brasil passou a ter participação cada vez mais coadjuvante no BRICS, ao mesmo tempo no qual não se inclinou a resgatar o IBAS. Esse contexto, ainda em Dilma, desenhou uma maior tendência ao bilateralismo pela política externa brasileira (CASARÕES, 2017) e, respectivamente, à aproximação com os Estados Unidos (PECEQUILO, 2014) em um cenário no qual China e Estados Unidos lutavam - ainda o fazem - pela primazia na região Sul-Americana (KHANA, 2008 e PECEQUILO, 2013).

Uma política externa voltada para o alinhamento tem se consolidado cada vez mais na diplomacia do governo Temer. Ao não se candidatar para um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU, o Brasil distancia-se de uma opção diplomática tradicional de ativa participação e pressão por reformas naquela instituição, o que pode implicar em uma ausência dos interesses brasileiros em um dos mais relevantes órgãos deliberativos do mundo até 2033 (JARDIM, 2018 e MARTINS, 2018). Dessa forma, é possível notar a crescente aproximação ao IBAS, em vista de preencher esse vácuo na inserção internacional do Brasil dado pelo afastamento do BRICS (JARDIM, 2018 e MARTINS, 2018). Tal afastamento

resulta do realinhamento na política externa brasileira que está priorizando relações bilaterais, que pode ser vista na aproximação com os Estados Unidos da América. Nesse sentido, a ausência da China é exatamente o que torna o IBAS uma plataforma interessante para o debate sobre desafios globais em um contexto diferente, e também para se falar abertamente dos desafios que não podem ser abordados nas Cúpulas do BRICS, incluindo a questão de como lidar com a ascensão da China. (STUENKEL, 2012).

Novos Encaminhamentos da Participação Brasileira nos Fóruns Multilaterais

O autonomismo e o protagonismo do Brasil na Sociedade Internacional, elementos marcantes do perfil internacional do país a partir do segundo mandato do período FHC e ao longo do governo Lula, vêm, desde a presidência de Dilma Rousseff, sofrendo golpes em sua continuidade (CORNETET, 2014 e CASARÕES, 2017 e CERVO; LESSA, 2014). Os governos FHC e Lula priorizaram projetos de integração regional como o Mercosul¹³ e a UNASUL, ao passo que expandiam as relações Sul-Sul por meio do IBAS e, posteriormente, do BRICS. Essa diversificação voltada à América do Sul e demais emergentes auxiliaram o país a espelhar sua emergência econômica em uma crescente significância internacional (LIMA, 2005).

No período Dilma, falhas perceptíveis ainda no bem-sucedido programa de política externa de Lula da Silva não foram corrigidas, enquanto os valores positivos do período são reproduzidos com pouca eficácia (CERVO; LESSA, 2014). De modo a explicar o declínio do ativismo em política externa apontaremos tanto fatores internos, que acabaram por refletir na relevância internacional do país, quanto variações ideológicas da governante e chanceleres, que acabaram por inviabilizar a continuidade do avanço brasileiro no cenário global.

A tendência universalista, apesar de breves descontínuos, é a principal delineadora da política externa nacional desde os anos 1950 (CERVO, 2010 e CERVO; BUENO, 2014 e CERVO; LESSA, 2014) e incorpora o acumulado diplomático do Brasil (CERVO, 2008). Durante o governo Dilma Rousseff, evidencia-se a preservação do caráter globalista por meio da amplitude do que se considera área próxima de interação, explicitada no vínculo entre vizinhos latinoamericanos e na presença diplomática no continente africano, principalmente nos países lusófonos; assim como há a manutenção do enfoque Sul-Sul nas negociações bilaterais e na participação de reuniões e fóruns multilaterais que abordam questões relevantes aos países em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007 e VISENTINI, 2013). Entretanto, mesmo que tenha sido dada continuidade à agenda internacional, alguns indicadores mostram que a

13 Mercado Comum do Sul, criado em 1991.

intensidade com a qual o Brasil buscou sua inserção e a atividade em política externa decaíram significativamente (CORNETET, 2014 e CERVO; LESSA, 2014).

Ao compararmos o número de viagens internacionais oficiais dos primeiros mandatos de Lula da Silva e Dilma Rousseff - levando-se em consideração que o segundo mandato de Dilma não foi completo -, foram 81 viagens contra 56 (CORNETET, 2014). Em uma comparação com o segundo mandato de Lula, onde o ex-presidente realizou 124 viagens, a diferença é ainda mais evidente (CORNETET, 2014). No quesito representação externa, Lula da Silva, em seus 8 anos de presidência, criou 67 postos diplomáticos e 40 embaixadas; já Dilma Rousseff, ao longo do seu primeiro mandato, criou apenas 10 novos postos e 8 embaixadas (CORNETET, 2014). A redução na quantidade de viagens e a diminuição na criação de postos são sintomáticos em relação à ausência da presidente aos assuntos de política externa - delegados quase que exclusivamente ao Itamaraty -, à priorização dos assuntos internos em sua gestão e aos intensos cortes orçamentais infligidos ao Ministério das Relações Exteriores (BURGES; BASTOS, 2017).

Substancial à estagnação do Brasil no cenário internacional é, também, o insucesso de Dilma Rousseff em combinar os aspectos internos do país com sua política externa em um cenário de crise generalizada (CASARÕES, 2017). Está claro que a intenção da ex-presidente era a de dar prosseguimento às iniciativas geradas por Lula da Silva em relação ao Sul-Global e a inserção brasileira na África. Todavia, a falta de diálogo de Rousseff com a população e a respectiva incapacidade de movimentar a sociedade em favor dessas políticas esmaecem a intensidade com que o Brasil se lançou ao mundo (CERVO; LESSA, 2014). A ausência de ideias de força nacional transmitidas à população, como se verificou ao longo da era Lula, em uma linguagem simples, veemente e impactante, isolou a sociedade e as políticas públicas por ela requeridas do projeto de inserção internacional ao qual Dilma se propunha a seguir.

Neste contexto, diversos entraves criados pela ex-presidente em relação à operação de indústrias e empresários compuseram um ambiente de extrema burocracia nos negócios entre Brasil e empresas estrangeiras ou companhias nacionais e outros países (CERVO; LESSA, 2014). Historicamente verificados, os gargalos infraestruturais, a tributação regressiva e o inchaço estatal não foram submetidos a melhorias, mas se agravaram (CERVO; LESSA, 2014). Bem como na diplomacia, onde o papel presidencial perdeu força em detrimento dos diplomatas, as negociações comerciais bilaterais deixaram, portanto, de ser encabeçadas pelo líder do governo, que perdeu relevância em função do aumento de espaço de atuação dos burocratas (BURGES; BASTOS, 2017) .

O excesso de entraves tolheu a eficiência do Estado nessas relações econômicas de imprescindível relevância para um país emergente, o que representa uma falha

no paradigma logístico proposto e seguido à risca por Lula da Silva (CERVO; BUENO, 2014 e CERVO; LESSA, 2014). Uma vez que verifica-se uma continuidade nos pressupostos autonomistas sugeridos por Lula da Silva e postos em prática ao longo dos dois mandatos do presidente, não se pode indicar uma ruptura na política externa de Dilma Rousseff com a de seu predecessor. Demonstrando menos altivez e perdendo protagonismo nos blocos e coalizões compostas pelo Brasil, as relações internacionais de Rousseff e chanceleres representaram uma regressão de intensidade, mas não alteração de alinhamento (CORNETET, 2014).

Há, ao longo dos governos de Dilma, um afastamento sintomático dos BRICS e eventual abdicação dos benefícios econômicos e conjunturais que o bloco trazia ao Brasil (MIELNICZUK, 2015). Considerando-se o que foi exposto anteriormente, o desinteresse de Dilma Rousseff e o excesso de impessoalidade com o qual conduziu a política externa brasileira foram parcialmente responsáveis pela incapacidade do país em manter-se como protagonista no grupo, tal como se mostrava ao dividir a idealização do projeto no mandato Lula da Silva (BURGES; BASTOS, 2017). Como consequência, a crescente imposição diplomática russa frente aos Estados Unidos e à Europa, bem como a disparidade entre a expansão econômica chinesa com a dos demais países do BRICS transferiu para estes dois atores o encabeçamento do bloco (CERVO; LESSA, 2014).

Em paralelo, decisões internas de Dilma Rousseff acerca de seus subordinados influenciaram diretamente na direção tomada pela política externa nacional, representadas pela escolha do então embaixador brasileiro em Washington, Antonio Patriota, para assumir o Ministério das Relações Exteriores (PECEQUILO, 2014). A opção pelo ex-representante brasileiro em solo estadunidense indicava uma intenção de estreitamento da relação entre os países, o que se reiterou no discurso de posse de Patriota e sua interpretação de bipolaridade do cenário internacional (MIELNICZUK, 2015 e MARCONDES; MAWDSLEY, 2017). Todavia, as intenções de aproximação da ex-presidente foram categoricamente interrompidas pelas denúncias de espionagem americana por Edward Snowden.

A interceptação de dados de conversas pela NSA¹⁴ atingiu autoridades, empresas nacionais e o próprio gabinete presidencial; uma afronta à soberania nacional que foi rechaçada por Dilma Rousseff, com críticas incisivas aos Estados Unidos e propostas relacionadas à privacidade digital como tema da participação brasileira na 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas (PECEQUILO, 2014). Essa ação reativa impositiva acompanhada pelo cancelamento de visita oficial de Dilma a Washington fragilizou a relação bilateral entre os países durante boa parte do mandato da petista.

14 National Security Agency. A agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos, uma entre dezenas de instituições do complexo de inteligência do país.

O Fórum de Diálogo do IBAS, cuja primeira cúpula, durante o governo Lula da Silva, teve Brasília como sede, foi instrumento constante na ambição autonomista brasileira e serviu como indicador da atenção nacional aos parceiros emergentes - expressados aqui por Índia e África do Sul (PAUTASSO, 2011). No mandato de Dilma Rousseff, houve a realização de apenas uma Reunião de Cúpula do IBAS, em 2011, em contraste com as 4 reuniões realizadas entre 2006 e 2010 (MRE, 2011). O esfriamento do Fórum de Diálogo IBAS foi acompanhado pela inserção da África do Sul ao então “BRIC” e pelo redirecionamento do foco da Cooperação Sul-Sul brasileira ao grupo dos cinco países. Isto, em consonância com o supracitado acerca dos novos enfoques de Dilma Rousseff às relações exteriores, demonstra que a transição Lula-Dilma demarca um declínio na importância do Brasil como país importante nas decisões da Sociedade Internacional (CERVO; LESSA, 2014 e NUNES; RODRIGUEZ, 2017). Destarte, há o definimento das relações multilaterais entre o país e outros emergentes, uma tentativa de reaproximação com as potências do “mundo bilateral” - China e Estados Unidos - e perda do posto de protagonista entre os países do mundo em desenvolvimento (CERVO; LESSA, 2014).

No período anterior às eleições executivas de 2014, Pautasso e Adam (2014) escreveram sobre os possíveis projetos de política externa a partir dos planos de governo dos candidatos à Presidência da República. Apesar de acertadamente preverem a continuação da política externa autônoma presente no Século XXI, não era possível esperar pelo golpe de 2016 e nem pelo cenário que seria construído a partir deste, que colocou Michel Temer (PMDB¹⁵) no poder. Sendo o vice de Dilma na chapa “Com a força do povo”, Temer muda a chave condutora da política externa brasileira e remete ao projeto previsto por Pautasso e Adam (2014) pelo candidato de oposição, Aécio Neves (PSDB¹⁶).

A partir da posse do presidente Michel Temer, em 2016, desponta-se uma ruptura nos posicionamentos de Política Externa do Brasil, evidenciada tanto pelo apontamento de José Serra para o cargo máximo no Itamaraty, um político filiado a um partido e não diplomata de carreira, quanto pelos discursos e ações iniciais dessas lideranças (NUNES; RODRIGUEZ, 2017). O novo chanceler enquadrou sua política externa, ao tomar posse, como livre de “conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”, bem como ambiciosa pela ampliação do “intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão” (MRE, 2016). Isso traz à tona uma faceta nada inédita ao país: o caráter associativista e de busca pelo crescimento sob amparo das estruturas hegemônicas, tal como instaurou-se entre o fim do Governo Sarney e a metade inicial do Governo Fernando Henrique Cardoso,

15 Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

16 Partido da Social Democracia Brasileira.

período conceituado enquanto Estado Normal e que acompanhava o modus operandi da política externa sul-americana da época (CERVO, 2008 e CERVO; BUENO, 2014).

No que tange à América do Sul, tendo a região se tornado o ponto cardeal da política externa autônoma com FHC e Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), percebe-se atualmente um esfriamento nos processos de integração política, cultural e econômica, sendo a recente suspensão de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru da UNASUL uma mostra disto. A UNASUL ainda figura enquanto o tipo-ideal de um processo de integração regional que visa o desenvolvimento autônomo e cooperativo entre os países sul-americanos; contudo, ao receber tal golpe, no qual cinco países - incluindo os principais Estados do Continente, a Argentina e o Brasil - suspendem suas atividades dela, a união continental fica abalada. Esse contexto retoma o projeto de desenhado dentro das estruturas hegemônicas, que pretendem solidificar a América do Sul enquanto semi-periferia global e tem seu enquadramento na divisão internacional do trabalho enquanto agrário-exportadora (GUIMARÃES, 2002; WALLERSTEIN, 2000).

Considerações Finais

Ainda não é possível ter conclusões exatas sobre o processo e a intensidade das transformações na política externa brasileira atual. Contudo, tendo em vista o conteúdo aqui abordado, pode-se considerar que atualmente é vislumbrada uma clivagem paradigmática na política externa brasileira, que verte de uma perspectiva autonomista a uma associativista. Tal questão traz consigo diversas consequências em termos de desenvolvimento nacional, pois a forma de inserção internacional de um país reflete nos projetos políticos internos.

A linha associativista ontologicamente pressupõe que o desenvolvimento do país pode ser alcançado através de uma relação submissa à algumas potências - no caso brasileiro aos Estados Unidos e à Europa -, apoiando as demandas destes países nas esferas decisórias da Sociedade Internacional; e em contrapartida, esses países centrais concedem benefícios financeiros e comerciais (CERVO, 2008; GUIMARÃES, 2002). Essa lógica se insere na estrutura de Sistema-Mundo e cauteriza o Brasil enquanto país semi-periférico (WALLERSTEIN, 2000), contrariando os propósitos anteriores da política externa brasileira, que de forma ativa e altiva, buscava atuar enquanto global player no Sistema Internacional.

O multilateralismo, para além do acumulado diplomático brasileiro (CERVO, 2008) e da sua normatividade constitucional, recebe agora uma outra conotação, que não mais multivetorial e pluralista, retroage para servir enquanto mecanismo de barganha frente aos países do eixo norte. Pode ser um tanto quanto precipitado afirmar isto agora, pois, afinal, o objeto desta pesquisa ocorre ao mesmo tempo

no qual estas linhas são escritas; contudo, a história da política exterior brasileira fornece uma boa base sobre a forma com a qual o paradigma associativista lida com o multilateralismo (CERVO; BUENO, 2014 e VISENTINI, 2013). Assim sendo, o BRICS não serve mais às intenções da política externa brasileira, pois representa uma proposta de alternativa às estruturas hegemônicas do Sistema Internacional.

Se o executivo federal continuar no domínio de partidos identificados com a direita, escantear-se-á o BRICS em prol do reavivamento de um IBAS com novas diretrizes. A ontologia da direita brasileira se enquadra nas perspectivas epistemológicas da Teoria da Dependência em sua vertente que prega o desenvolvimento associado ao capital externo. A UNASUL, instituição suprema da integração e do desenvolvimento cooperativo do Continente Sul-Americano, sofre um ataque violento dos países que suspenderam sua participação na União, decisão realizada a partir de governos alinhados aos Estados Unidos e à Europa, na tentativa de rechaçar o projeto de desenvolvimento regional autônomo criado por seus antecessores e retomar as diretrizes do desenvolvimento dependente.

Como é de praxe em política externa, ainda mais no caso do Brasil, um país semi-periférico (WALLERSTEIN, 2000), deve-se estar constantemente atento à correlação de forças no Sistema-Mundo numa conjuntura em que duas grandes potências - China e Estados Unidos - equilibram seu poder e buscam assegurar zonas de influência. Ao contrário de outros lugares como América do Norte e Europa - sob o domínio estadunidense -; Ásia e África - sob a forte influência chinesa, a América do Sul e, respectivamente, o Brasil - devido a sua importância regional - são alvos centrais neste jogo de poder, tendo em vista que a região ainda encontra-se em disputa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUENO, Adriana (2010). **Os três pilares institucionais do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS): coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS**. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00496629>
- BAUMANN, Renato (2015). BRICS: Oportunidade e Desafio para a Inserção Internacional do Brasil. **BRICS: Estudos e Documentos**, v. 1, p. 21-55.
- BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acessado em: 10/05/2018.
- BRICS (2018). **Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/en/node?date=2018-W30>. Acessado em: 09/05/2018.
- BURGESS, Sean W.; BASTOS, Fabrício H. Chagas (2017). The Importance of Presidential Leadership for Brazilian Foreign Policy. **Policy Studies**, v.38, n.3.
- CASARÕES, Guilherme (2017). Inserção Internacional em um cenário de crise. In:

- WESTMANN, Gustavo (2017). **Novos Olhares sobre a Política Externa Brasileira**. Contexto: São Paulo.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (2014). **História da Política Exterior do Brasil**. Ed. rev.ampl. Brasília: Universidade de Brasília.
- CERVO, Amado Luiz (2008). **Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros**. Saraiva: São Paulo.
- CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.2.
- CORNETET, João Marcelo Conte (2014). A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v.5, n.24, jun.-jul.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2002). **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Ed. da UFRGS/Contraponto: Porto Alegre/Rio de Janeiro.
- ITAMARATY . **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 118, 1º semestre de 2016 – Ano 44
- ITAMARATY. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Número 119, 2º semestre de 2016 – Ano 44
- JARDIM, Camila (2014). Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul: Uma Análise da Coalizão IBAS. **Cadernos de Relações Internacionais**, v.7, n.2.
- LESSA, Antônio Carlos (2010). Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 115-131.
- LIMA, Maria Regina S. de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.1, pp.24-59.
- MARTINS, Daniel; AMORIM, Camila. **Para além do BRICS: o IBAS é estratégico para o Brasil**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/para-alem-do-brics-o-ibas-e-estrategico-para-o-brasil>. Acessado em: 10/05/2018.
- MARCONDES, Danilo; MAWDSLEY, Emma (2017). South-South in Retreat? The Transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian Development Cooperation. **International Affairs**, v. 93, n.3.
- MIELNICZUK, Fabiano (2015). BRICS: Cenários e perspectivas. Entrevistado por: João Henrique Salles Jung. **Revista Novas Fronteiras**, v. 2, n. 2, p. 24-26.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (MRE) (2006). **BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acessado em: 08/05/2018
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (MRE) (2016). **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissaodo-cargo-de>

ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016. Acessado em: 05/05/2018.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (MRE) (2003). **IBAS - Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>. Acessado em: 05/05/2018.

NUNES, Raul C.; RODRIGUEZ, Vitória G (2017) A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Boletim de Conjuntura**, v.1, n.4, pp.30-39.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2005). Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.2, pp. 55-69.

PAUTASSO, Diego (2011). O Fortalecimento das Relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 2, nº 8, p. 48-62.

PAUTASSO, Diego. ADAM, Gabriel P. (2014). A política da Política Externa Brasileira: novamente entre autonomia e alinhamento na eleição de 2014. **Conjuntura Austral**, vol. 5. Nº 25.

PECEQUILO, Cristina Soreanu (2013). A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, 8.2: 100-115.

PECEQUILO, Cristina Soreanu (2014). As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014. **Conjuntura Austral**, v.3, n.6.

SILVA, André Luiz Reis da (2012). O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, v.7, n.1, pp. 20-34.

STUENKEL, Oliver (2012). **Manter separados o BRICS e o IBAS**. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/09/20/manter-separados-o-brics-e-o-ibas/>. Acessado em: 10/05/2018.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**: São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335: Rio de Janeiro.

VISENTINI, Paulo Fagundes (2012). **A projeção internacional do Brasil 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Elsevier: Rio de Janeiro.

WALLERSTEIN, Immanuel (2000). The inter-state structure of the modern world-system. In: LINKLATER, Andrew (2000). **International Relations: critical concepts in political science**. Routledge: London.

Recebido em agosto de 2019.

Aprovado em outubro de 2019.

**UNASUL I: ERRO ESTRATÉGICO E FALTA DE
COORDENAÇÃO POLÍTICA COMO
ELEMENTOS DO FRACASSO**

**UNASUR I: STRATEGIC ERROR AND LACK
OF POLITICAL COORDINATION
AS ELEMENTS OF FAILURE**

Pedro Luís Rosa da Silva¹

RESUMO

Os anos 2000 apresentaram uma proposta de reativação da base industrial de defesa na América do Sul. Ao mesmo tempo, houve um aprofundamento da integração regional no continente. Dentro deste contexto, a integração da base industrial de defesa da América do Sul foi um dos objetivos, cuja síntese do esforço foi o Conselho de Defesa da UNASUL. O UNASUL I foi um projeto de desenvolvimento conjunto de um avião de treinamento básico/primário que acabou não se concretizando. O objetivo deste artigo é discutir o insucesso do projeto nos âmbitos político e estratégico, trazendo o caso do desenvolvimento do cargueiro militar médio Embraer KC-390 como um caso de sucesso.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança e Defesa, Complexo Industrial-Militar, Brasil, Argentina, UNASUL.

ABSTRACT

The 2000's came with a proposal of the industrial defense base's reactivation in South America. In the meantime, there was an integration broadening on the continent. In this context the industrial defense base integration was one of the UNASUR Defense Council's goal. The UNASUR I was a project of joint

¹ Pesquisador na UFRGS e no ISAPE. Candidato ao título de Mestre e Especialista no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos/UFRGS. Administrador pela ESPM-Sul. E-mail: rosadasilva.plrs@gmail.com

development of a basic/primary training airplane that didn't come to live. The goal of this article is to discuss the failure of the project on the politic and strategic scope, bringing the case of the military cargo plane KC-390 as a case of success.

KEYWORDS

Security and Defense, Military-Industrial Complex, Brazil, Argentina, USAN.

O Cenário Sul-Americano

Em 2008, os 12 países do continente sul-americano constituíram a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A instituição foi criada com a finalidade de gerar um espaço de concertação na América do Sul, caminhando progressivamente em direção a uma maior integração, com o intuito de produzir um “espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal” (BORDA, 2012).

Dentre seus 21 objetivos, pode-se dizer que se destaca a intenção do fortalecimento do diálogo político e integração entre os Estados Membros. Tal intenção se desdobra em diversos campos, como o desenvolvimento social e humano, a integração energética e de infraestrutura, a superação de assimetrias, migração, livre circulação de fatores de trabalho, cooperação econômica e comercial, além do “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (UNASUL, 2018a)².

Nestes termos, a instituição criou o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (CDS/UNASUL) em 16 de dezembro de 2008. Conforme disposto em UNASUL (2018b), sua função é “implementar políticas de defesa em matéria de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa, formação e capacitação”³. Desde então, o CDS se ocupa de criar um ambiente sul-americano de cooperação em matérias de defesa, com destaque neste trabalho para as ações em indústria e tecnologia de defesa.

Com o propósito de alcançar esta integração, o CDS estabelece desde 2012 o Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Atendendo a diversos dos 21 objetivos descritos como relevantes para a organização, o plano de 2012 definiu o início dos trabalhos de análise de viabilidade para o desenvolvimento conjunto de uma aeronave de treinamento básico-primário a nível sul-americano. Este projeto foi encabeçado pela Argentina e tinha como parceiros imediatos Chile, Equador, Peru, Brasil e Venezuela (UNASUL, 2012).

Sem negar a importância do fator econômico e da resistência ao

2 “El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” – excerto original extraído do site da UNASUL.

3 “Se encarga de implementar políticas de defensa en materia de cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la Defensa, formación y capacitación.” – excerto original extraído do site da UNASUL.

compartilhamento tecnológico, este trabalho visa analisar, dentre diversos outros fatores-críticos de sucesso, o papel da coordenação política – mais precisamente a falta de coordenação – para o fracasso no desenvolvimento conjunto desta aeronave, batizada de UNASUL I. Além disso, também busca apontar o erro estratégico na categoria de produto a ser desenvolvido, ainda que este não tenha sido determinante para o fracasso por si só.

O UNASUL I

O cenário de 2012, por ocasião do lançamento das bases do projeto, era de obsolescência na maioria das forças aéreas da região. Assim, em um olhar menos atento, um projeto conjunto para substituir os aviões de treinamento primário fazia sentido em diversos aspectos. O primeiro deles era justamente a urgência na substituição destes equipamentos em diversos países. A obsolescência destes equipamentos era bastante latente, dado que a data de introdução da maioria dos modelos empregados no continente remonta a muitas décadas atrás. Outro ponto interessante é a relativamente baixa complexidade deste tipo de produto, dada a sua função dentro das forças armadas – realizar os primeiros contatos dos cadetes com os aviões, dando instruções mais iniciais de voo. Assim, mesmo os países com menor nível de tecnologia aeronáutica poderiam participar do programa. Por último, é de grande importante considerar a capacidade ociosa das principais indústrias aeroespaciais com foco em defesa na região. Empresas estatais como a FAdeA e a Enaer encontravam-se em dificuldade por conta da falta de projetos a serem executados internamente, gerando prejuízos e perda da expertise ao longo do tempo.

A partir de 2012 se iniciaram os grupos de trabalho que se dedicaram a viabilizar o UNASUL I, projeto capitaneado pela Argentina e sua estatal FAdeA. A partir de então, se decidiu empregar como base o projeto do IA-73, avião cujo projeto já havia sido parcialmente desenvolvido e paralisado por falta de verbas. Além dos ajustes finais às especificações comuns a todos os países do grupo de trabalho, ainda faltava a construção dos protótipos, as campanhas de ensaios e a posterior implementação da cadeia produtiva do avião. Ficou também definido que o Brasil contribuiria com 62% dos subsistemas, a Argentina com 28% e os demais com 10% - percentuais estes baseados no valor total do projeto, estimado em US\$60 milhões (BRASIL, 2014).

Ainda que o projeto tenha se estendido até 2015, para o Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano de 2016 o projeto do UNASUL I deixa de estar na pauta e discretamente é descontinuado. A primeira das questões é o erro estratégico na escolha do tipo de aeronave a ser desenvolvida. Ainda que houvesse uma demanda para este tipo de produto na região e que sua simplicidade facilitasse o desenvolvimento, este programa implementado pela UNASUL foi

iniciado de maneira tardia. Evidência desta questão é a existência de programas sul-americanos de desenvolvimento e construção autônomos por parte de alguns países da região.

O primeiro avião a ser destacado é o Novaer T-Xc. Desenvolvido pela iniciativa privada brasileira, anunciada em 2012, o T-Xc é uma aeronave de treinamento básico que tem por objetivo atender a mesma lacuna que o UNASUL I se propõe. Tal choque é vital para o projeto sul-americano, dado que a Força Aérea Brasileira é o principal operador de aeronaves militares na América do Sul e isso se refletiu no andamento do programa no âmbito regional. Assim, o Brasil se comprometeu a financiar o UNASUL I e incluir suas indústrias neste desenvolvimento, mas não se comprometeu a comprar a aeronave. Especula-se que tal opção se dê pela preferência pelo T-Xc, dado que este é construído de maneira que instrutor e cadete permaneçam lado a lado, facilitando a visualização das ações do aluno, enquanto o UNASUL I previa o posicionamento em tandem – aluno na frente e instrutor posicionado atrás. Cabe salientar que o Brasil já emprega a instrução lado a lado na instrução primária por meio de seus Neiva T-25 Universal.

Outros três potenciais clientes que não tinham perspectivas de adquirir o avião foram Colômbia, Peru e Chile. A Colômbia, por meio de sua estatal Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), já se encontrava em fase final de entrega de seu próprio avião – o T-90 Calima. Desenvolvido com ajuda da estadunidense Lancair International Inc., foram construídas 26 unidades para a Força Aérea Colombiana, produzidas localmente (CIAC, 2019).

Já o Peru, havia iniciado o desenvolvimento local do Kuntur, a ser manufaturado pelo Centro de Manutenimento (Ceman) da Força Aérea do Peru (ANDINA, 2009). Tal aeronave, de grande simplicidade, destinava-se a cumprir a função de treinador básico. Ao mesmo tempo, decidiu em 2012 comprar e fabricar sob licença o avião coreano KAI KT-1, reduzindo a margem de manobra para o UNASUL I ocupar uma faixa superior ao Kuntur. O caso do Chile também se mostrava pouco promissor, já que a estatal Enaer seguia entregando o T-35 Pillán, avião de projeto chileno da década de 1980. Tal cenário indicava que o Chile não buscaria um avião na categoria tão cedo.

Dado este cenário, o número de clientes ficou aquém de seu potencial. Das principais forças do continente – Brasil e Argentina – apenas a segunda firmou o compromisso de adquirir a aeronave. Além disso, nas forças médias, Chile, Colômbia e Peru desenvolviam e fabricavam localmente, de modo que apenas Equador e Venezuela demonstraram interesse em comprar o UNASUL I. Assim, a carteira regional do avião se restringiu a intenção de compra de 50 unidades por parte da Argentina, 24 da Venezuela e 18 do Equador (BRASIL, 2014). Dos seis países envolvidos, apenas três firmaram intenções de compra. A partir quadro, o projeto dependeria das encomendas destes três países e de outros de menor

potencial de aquisição – Bolívia, Paraguai, Uruguai, Guiana e Suriname.

Não obstante a questão do projeto escolhido para a integração sul-americana, a falta de coordenação política foi fator-chave para a descontinuidade do programa. Em 2013 a Bolívia construiu o primeiro protótipo de sua aeronave de treinamento primário, chamada de FAB-540 Gavilán (CONDORI, 2014), assim como outra dedicada à instrução e acrobacia, chamada de FAB-542 Tiluchi (INFODEFENSA, 2013). Porém, não só a Bolívia passou a fabricar aeronaves de treinamento, mas também o sócio do programa, Equador, anunciou o desenvolvimento de um avião de treinamento primário a ser desenvolvido nacionalmente. Progressivamente o programa passava a se desgastar e perder não só clientes, mas também os países financiadores.

Por último, não se pode deixar de ter em conta a situação econômica dos países envolvidos no projeto. Como é possível verificar na Tabela 1, a situação econômica se deteriora nos três países que seguiam com o desenvolvimento. Esta situação foi a pá de cal que encerrou o UNASUL I. A partir de 2014 os países passaram a conviver com uma situação que oscilava entre subida da inflação e sua resistência em ceder a patamares mais comedidos – no caso de Argentina e Venezuela. Além disso, os três países viram o encolhimento de suas economias por mais de um ano.

Tabela 1 – Crescimento anual do PIB e Deflator do PIB para Argentina, Brasil e Venezuela

(Crescimento do PIB; Deflator do PIB) ⁴	2013	2014	2015	2016
Argentina	2,4%; 23,9%	-2,5%; 40,3%	2,7%; 24,5%	-2,3%; 40,7%
Brasil	3%; 7,5%	0,5%; 7,85%	-3,8%; 7,9%	-3,6%; 8,3%
Venezuela	1,3%; 35,5%	-3,9%; 40,4%	N/D ⁵	N/D

Fonte: Banco Mundial (2018a e 2018b)

Em 2016, após quatro anos de tratativas, Argentina, Brasil e Venezuela decidem encerrar o projeto. Desde seu lançamento, em 2012, o UNASUL I – que pretensamente era um projeto tecnologicamente mais simples para facilitar a sua execução – viu sua viabilidade ser dilapidada ano após ano. A perda de

4 O deflator do PIB foi utilizado como substituto da inflação por conta da falta de dados confiáveis a respeito da inflação na Argentina e na Venezuela.

5 A Venezuela não enviou seus indicadores econômicos ao Banco Mundial.

potenciais compradores ao longo do processo, somada à profusão de competidores desenvolvidos ou fabricados localmente, reduziram o potencial econômico da aeronave a ser desenhada e fabricada sob o âmbito do CDS/UNASUL. A partir desta dificuldade de ordem financeira – falta de clientes e, conseqüentemente, escala – o projeto se deparou com uma conjuntura econômica extremamente desfavorável, o que acabou por determinar o seu fim.

Cabe destacar também, criticamente, a falta de institucionalização da UNASUL e seus efeitos no projeto. Em um ambiente politicamente difuso, a nova organização, realizando uma empreitada inédita padecia de problemas relacionados ao baixo nível de oficialização dos procedimentos. Retrato desta situação é que a descontinuação do UNASUL I nunca foi anunciada ou publicada pela organização. Esta situação só pode ser verificada por conta de pronunciamentos informais de autoridades, já que o último registro formal é o Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano de 2017, no qual o projeto é colocado em dúvida por conta da participação argentina.

O KC-390

Outro programa de desenvolvimento de produto de defesa a nível multinacional é o KC-390, que ocorre fora do âmbito da UNASUL. O projeto consiste em um avião médio de carga e abastecimento em voo, ou seja, de relativa complexidade. Brasil e Argentina colaboram em seu desenvolvimento, sendo a Embraer a empresa líder, enquanto a FAdeA participa com a fabricação da porta do trem de pouso dianteiro, *spoilers*, rack eletrônico, carenagem do flap, portas de carga e cone de cauda, conforme Figura 1 (VEGA, 2015).

Ao contrário do UNASUL I, o KC-390 é um programa cuja propriedade intelectual é integralmente brasileira. A participação de países como Argentina, Portugal e Tchêquia se dá na integração à cadeia de produção, gerando empregos, fluxo de capital e, principalmente, indução de know-how na manufatura de diferentes partes da aeronave. Ainda que tal participação seja pequena, tem o efeito de contribuir com a manutenção de um fluxo de encomendas para a empresa estatal argentina, de modo que esta instituição possa seguir como um potencial colaborador de maior porte em projetos futuros ao contribuir com a sua saúde financeira e a manutenção da expertise na fabricação de componentes.

Em 2010 também foi assinado um Memorando de Entendimento com o Chile acerca da participação da Enaer no programa. Entretanto, tal acordo não seguiu adiante e resultou na saída do Chile antes mesmo que iniciasse a sua participação. Do mesmo modo a Colômbia demonstrou interesse em participar da empreitada, mas também não houve acordo neste sentido (BRASIL, 2012).

Figura 1 – Participação da FAdA na fabricação do KC-390

PROGRAMA KC-390

Participación de FAdA en la fabricación



Fonte: Vega (2015)

Por ser uma aeronave de propriedade intelectual e especificações de um único país, o KC-390 teve um destino diferente do encontrado pelo UNASUL I. Com a fase de estudos iniciada em 2006 e seu primeiro desenho concluído no ano seguinte (WARWICK, 2007), o avião de transporte tático avançou de maneira decisiva e se encontra em fase final de testes. Neste período, a aeronave passou por circunstâncias de incerteza política, como a ocasião do *impeachment* da presidente Dilma Rouseff em 2016, assim como a situação econômica delicada que se iniciou ainda em 2014 e vem se estendendo até o ano de 2018, pelo menos.

Tal situação só foi possível de ser superada por conta da coesão que se deu entorno da execução do desenvolvimento do avião, cujo orçamento foi de mais de R\$4,5 bilhões apenas para a fase pré-produtiva, conforme a Força Aérea Brasileira (2013)⁶. Ainda que o momento econômico brasileiro seja um tanto complicado, o que enseja em cortes relevantes em orçamento, o projeto do KC-390 se encontra ligado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, fica claro que o cargueiro sobreviveu tanto à crise de coesão política, quanto aos cortes

⁶ Mais de US\$2,2 bilhões em março de 2013, data da publicação do valor.

de orçamento aplicados em diversas áreas por conta das restrições no cenário econômico. Deste modo, não sofreu contingenciamentos de verbas relevantes, o que tem garantido o avanço constante em direção a fabricação e entrega destas aeronaves dentro do prazo. Atualmente a aeronave está cumprindo seus prazos e as primeiras unidades – já em construção – devem ser entregues ainda em 2018 (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2018).

Após a exposição sobre os dois projetos, se torna relevante analisar a discussão proposta por Svartman e Teixeira (2018), que comparam os projetos europeus de fabricação do F-104 sob licença e do desenvolvimento conjunto do Panavia Tornado buscando algumas lições que pudessem ser aplicadas no cenário sul-americano. A partir desta análise, torna-se inevitável a comparação entre os projetos do UNASUL I e do KC-390. Na análise original, Svartman e Teixeira demonstram a importância da fabricação do americano F-104 sob licença, o que possibilitou à Europa a retomada e consolidação do seu parque industrial aeroespacial. Além disso, por meio da cadeia integrada de fornecimento, criou-se protocolos que serviram como base para a cooperação no futuro. A partir destes dois pilares, dentre outros, foi possível que se desenvolvesse o Panavia Tornado, um avião que surgiu da cooperação do Reino Unido, da Alemanha e da Itália.

Tal análise pode ser parcialmente transportada para a análise dos dois casos. Enquanto o UNASUL I buscou integrar indústrias aeronáuticas que têm um grau de interação muito fraco entre si, como a argentina e a brasileira, conjuntamente com as indústrias equatorianas e venezuelanas, detentoras de pouquíssima tradição e expertise, o KC-390 centrou o desenvolvimento na indústria brasileira – Embraer e outros sistemistas – e distribuiu suas encomendas à indústria brasileira e argentina, de modo a criar e manter capacidades industriais que poderiam ter sido estendidas ao Chile e à Colômbia, caso as intenções tivessem sido levadas adiante. Deste modo, foram lançadas as bases para que a FAdEa e a Embraer possam cooperar no futuro no desenvolvimento de novas aeronaves, pelo estabelecimento de protocolos industriais conjuntos, pela manutenção da expertise na fabricação de componentes, assim como pela própria saúde financeira da empresa argentina, que se vê seguidamente ameaçada pela falta de encomendas.

Conclusão

É importante notar que a maior dificuldade econômica que os países passaram a enfrentar a partir de 2014 colabora para o cancelamento do programa, mas não foi decisivo para o desfecho verificado em 2016. Ainda que houvesse o progressivo abandono por parte dos outros parceiros já vinha se desenrolando há algum tempo. Por conta desta falta de coordenação política e o erro na escolha do tipo de aeronave, o programa deixou de ter a viabilidade econômica estimada. Caso o UNASUL I tivesse permanecido com o número de integrantes originais

e seu potencial de encomendas, a crise econômica que afetou os países da região poderia ter sido muito menos impactante no destino do avião.

Esta possibilidade se dá pelo fato de que seu financiamento se daria majoritariamente pelo BNDES, que em 2016 detinha estoque alto de capital sem destino por falta de garantias dos potenciais credores, por exemplo. Além disso, o valor do projeto, US\$60 milhões, é relativamente pequeno quando se trata de desenvolvimento de produto de defesa, o que poderia ensejar em sua preservação, mesmo em tempo de crise.

Tendo todos estes fatores em conta, é possível afirmar que o UNASUL I teve seu fim decretado, decisivamente, pela falta de coordenação política e pelo erro estratégico de escolher desenvolver uma lacuna para a qual muitos países da região já endereçavam uma solução. Também é possível indicar, ao analisar o caso, que a questão econômica vivenciada por Argentina, Brasil e Venezuela contribuíram de maneira acessória, porém não decisiva, para o fracasso do projeto sul-americano. Com a atual conjunção de fatores, o retorno do programa em âmbito regional parece, infelizmente, pouco provável.

Entretanto, a comparação entre os dois programas mostra que existem alternativas menos ambiciosas, mas que podem ser mais efetivas. O Embraer KC-390 pode ser tomado como exemplo de uma integração viável na América do Sul, como já exposto. A partir deste projeto foi possível reativar parcialmente o setor de manufatura da FAdeA, de modo que um parceiro industrial ganhou fôlego financeiro e manteve a sua expertise, além de estabelecer protocolos de cooperação para uma integração mais profunda em projetos vindouros. Além disso, a análise do projeto também mostra que o fator financeiro é importante, porém não é decisivo em termos de desenvolvimento de produto de defesa. Deste modo, fica evidente que, à moda F-104, estabelecer uma base industrial sólida e uma coordenação política harmônica pode ser um caminho possível para a integração do complexo industrial-militar sul-americano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDINA. **La FAP presentará a Kuntur, el primer avión hecho en el Perú.** Andina, Lima, 20 de maio de 2009. Disponível em: <https://andina.pe/agencia/noticia-la-fap-presentara-a-kuntur-primer-avion-hecho-el-peru-233698.aspx>

BANCO MUNDIAL. **Crescimento do PIB (2010-2016) para Argentina, Brasil e Venezuela**, 2018^a. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=AR-BR-VE&start=2010y>

BANCO MUNDIAL. **Deflator do PIB (2010-2016) para Argentina, Brasil e Venezuela**, 2018^b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL>.

KD.ZG?end=2016&locations=AR-BR-VE&start=2010

BORDA, S. **Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012. Disponível em: https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/unasur_borda.pdf

BRASIL. **Brasil contribui em produção de aeronave sul-americana**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/06/brasil-contribui-em-producao-de-aeronave-sul-americana>

CIAC. **Aeronaves Tripuladas**. Bogotá, 2019. Disponível em: <https://www.ciac.gov.co/productos-y-servicios/aeronaves-tripuladas/>

CONDORI, I. **La FAB construyó las 2 primeras aeronaves de entrenamiento**. La Razón, La Paz, 30 de dezembro de 2014. Disponível em: http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/seguridad_nacional/FAB-construyo-primeras-aeronaves-entrenamiento_0_1970202992.html

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Brasil e Colômbia ampliam cooperação militar**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/9729/>

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Projeto KC-390 recebe sinal verde para construção de protótipos**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/14363/>

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Novos ares: Maior avião militar desenvolvido no Brasil, KC-390 se prepara para chegar aos hangares da FAB**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/31692/>

INFODEFENSA. **La Fuerza Aerea de Bolivia ensambla sus primeros aviones de entrenamiento avanzado**. Infodefensa.com. Madri, 03 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.infodefensa.com/latam/2013/06/03/noticia-la-fuerza-aerea-de-bolivia-ensambla-sus-primeros-aviones-de-entrenamiento-avanzado.html>

SVARTMAN, E.; TEIXEIRA, A. Coproduce or Codevelop Military Aircraft? Analysis of Models Applicable to USAN. **Brazilian Political Science Review**. São Paulo, v. 12, n. 1, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212018000100203

UNASUL. **Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Quito, 2012. Disponível em: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2012.pdf>

UNASUL. **Objetivos específicos**. Quito, 2018a. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>

UNASUL. **Consejo de defensa suramericano**. Quito, 2018b. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur>

VEGA, C. **Recuperación de la industria aeronáutica**. Agencia Tecnología Sur-Sur. Universidad Nacional de San Martín, 2015. Disponível em: <http://www.unsam.edu.ar/tss/recuperacion-de-la-industria-aeronautica/>

WARWICK, G. **Embraer reveals details of C-390 military airlifter**. Flightglobal, 2007. Disponível em: <http://www.flightglobal.com/articles/2007/04/19/213344/picture->

[embraer-reveals-details-of-c-390-military-airlifter.html](#)

Recebido em agosto de 2019.
Aprovado em outubro de 2019.

**O MODO CHINÊS DE FAZER A GUERRA NO SÉCULOS XX
E XXI: RELAÇÕES INTERNACIONAIS E GUERRA SOB A
PERSPECTIVA DA REVOLUÇÃO NACIONAL**

**THE CHINESE WAY OF WAR IN THE TWENTIETH
AND TWENTY-FIRST CENTURIES: WAR AND
INTERNATIONAL RELATIONS UNDER THE
PERSPECTIVE OF NATIONAL REVOLUTION**

Bruno Magno¹

Athos Munhoz Moreira da Silva²

Rômulo Barizon Pitt³

Gustavo Henrique Feddersen⁴

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo propor uma nova agenda de pesquisa para analisar como a China respondeu ao desafio da guerra no século XX. Tem-se como hipótese principal que a resposta a este desafio foi a construção de um conceito estratégico, operacional e tático próprio condizente com sua trajetória histórica

1 Doutorando em Ciência Política pela UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pesquisador do NERINT/UFRGS, do ISAPE e do NEEGI/UNILA. brunomgn@gmail.com

2 Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Gerente do Instituto Confúcio na UFRGS e Pesquisador do ISAPE e do NEEGI/UNILA. athos.munhoz@ufrgs.br

3 Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pesquisador do ISAPE e do NEEGI/UNILA. romulo.pitt@gmail.com

4 Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição e Pesquisador do ISAPE. gustavo.feddersen@gmail.com

específica, denominado aqui de Modo Chinês de Fazer a Guerra. Pressupõe-se que a principal peculiaridade dos países em desenvolvimento é o objetivo de inserir-se no sistema internacional de forma autônoma. Para tanto, faz-se necessário concluir que sua revolução nacional, conceito de Celso Furtado, não está alheia ao fenômeno da guerra. O Modo Chinês de Fazer a Guerra constitui-se como uma concepção de travar a guerra que objetiva o impasse no nível estratégico e, no nível operacional, utiliza as vantagens do terreno a partir da engenharia de combate, visando anular, a partir do atrito, as vantagens tecnológicas do agressor. Este modo específico de fazer a guerra está relacionado tanto à defesa, no sentido militar, da Revolução Nacional, quanto à sua promoção.

PALAVRAS-CHAVE

Leste Asiático; Revolução Nacional; China; Segunda Guerra Sino-Japonesa; Estratégia Militar.

ABSTRACT

The objective of this paper is to propose a new research agenda to analyze how China responded to the challenge of war in the twentieth century. The main hypothesis is that the answer to this challenge was the creation of a particular strategic, operational and tactical concept consistent with its specific historical trajectory, herein called the Chinese Way of War. One of the main objectives of developing countries is to reach a certain degree of autonomy within the International System. Therefore, they have to complete their National Revolution, as conceptualized by Celso Furtado. The Chinese Way of War is a concept of waging war that aims for the impasse at the strategic level and uses terrain advantages at the operational level, applying combat engineering and friction to nullify the technological advantages of the aggressor. Thus, this particular way of waging war is interwoven with the concept of National Revolution.

KEYWORDS

East Asia; National Revolution; China; Second Sino-Japanese War; Military Strategy.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo propor uma nova agenda de pesquisa para analisar como a China respondeu ao desafio da guerra no século XX. Tem-se como hipótese principal que a resposta a este desafio foi a construção de um conceito estratégico, operacional e tático próprio condizente com suas trajetórias históricas específicas. Para fins desta pesquisa denominou-se este conceito de Modo Chinês de Fazer a Guerra. A escolha desta terminologia diz respeito à operacionalização

dos conceitos de “Modo Americano de Fazer a Guerra” e “Novo Modo Americano de Fazer a Guerra” (BOOT, 2003, p. 41). O autor trata do efeito das capacidades produtivas e da transição tecnológica sobre o perfil operacional da Força: no primeiro caso, caracterizado pela capacidade logística (produtiva e humana) e, no segundo, pela vantagem tecnológica (informacional e de guagem de munições).

Trata-se aqui da necessidade de analisar o fenômeno à luz das condições específicas dos países em desenvolvimento, neste caso, as nações do Leste Asiático que foram palco das principais conflagrações do século XX. Corbett (1988, pp. 101-104), ao analisar a estratégia naval, lembra Clausewitz ao afirmar que os impactos econômicos são imprescindíveis ao avaliar o resultado das batalhas. Duarte (2015, p. 133) aponta indícios de que Corbett faz um esforço acadêmico para relacionar a teoria da guerra com a realidade econômica e política. Reconhece-se que a teoria da guerra trata das experiências históricas e das necessidades dos países ocidentais, mais especificamente do Atlântico Norte.

A partir de uma breve análise bibliográfica, pode-se constatar um grande debate em torno da aplicabilidade do cânone da teoria da guerra em outras regiões do globo. Como exemplo, a análise de Porter (2007) contrasta os julgamentos culturais feitos pelos observadores ingleses sobre a Guerra Russo-Japonesa (1904-1905) e a complexa realidade da sociedade japonesa durante a guerra. O autor argumenta que a própria realidade dos observadores condiciona o resultado de suas análises, que por fim servirão para embasar a construção de teorias. Afinal, como já advertia Cox (1996, p. 87), “toda teoria é sempre para alguém e para algum propósito”. Nesse sentido, o presente artigo propõe uma reflexão inicial sobre a realidade do fenômeno da guerra em países emergentes, especificamente através de estudos de caso das principais conflagrações no Leste Asiático. Espera-se, em última instância, propor uma agenda de pesquisa para analisar como os Estados do Leste Asiático responderam ao desafio da guerra no século XX.

Nesse sentido, pressupõe-se que a principal peculiaridade dos países em desenvolvimento é o objetivo de inserir-se no sistema internacional de forma autônoma. Para tanto, faz-se necessário concluir sua revolução nacional, que não está alheia ao fenômeno da guerra. Para Furtado (1962), Revolução Nacional significa a “conquista do Centro de Decisão”. Trata-se de três movimentos simultâneos e complementares. (1) absorção da produção dos “centros dinâmicos” pelo “núcleo de mercado interno” (FURTADO, 1962, p. 109). (2) “a transferência, para o próprio território nacional, do centro principal de decisões relacionadas com a vida econômica do país” (FURTADO, 1962, p. 110), “tais como a siderurgia e a indústria petrolífera” (FURTADO, 1962, p. 112); (3) a “endogeneidade”, a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (FURTADO, 1984, p. 108).

Para os fins deste artigo, buscou-se adotar uma operacionalização do conceito

de Centro de Decisão Econômica de Furtado, condensando-o na conjunção de três elementos: indústria/burguesia nacional, energia e exército nacional. Enquanto a indústria ocupa papel autoevidente no conceito de centro de decisão para a inserção autônoma de um Estado no Sistema Internacional, faz-se necessária, para a operacionalização deste conceito para os estudos estratégicos, o acréscimo das variáveis do processo de modernização militar e da garantia de recursos energéticos. O processo de modernização militar diz respeito à garantia de capacidades suficientes (organizacionais e materiais) para a atuação na guerra. Já a questão energética diz respeito à capacidade de alimentar a indústria e movimentar contingentes armados.

Neste caso, o Modo Chinês de Fazer a Guerra constitui-se como uma concepção de travar a guerra que enfatiza a engenharia de combate, a manobra e o senso de oportunidade como formas de criar um impasse que beneficia o defensor — mesmo sem uma definição clara da conflagração (e.g. aniquilar o atacante). Ele difere dos modos tradicionais de fazer a guerra por buscar a definição estratégica através do impasse nos teatros de operações. Nesse caso, busca-se esgotar a capacidade de combate do inimigo e abalar a sua moral, impedindo sua vitória. Ela resultou da experiência chinesa durante a Segunda Guerra Sino-Japonesa (1937-1945) e que, eventualmente, se disseminou para outros países na região, dentro do contexto do processo de descolonização e da guerra fria.

Assim, este trabalho divide-se em quatro partes: o contexto histórico que produziu as condições políticas, sociais e econômicas da China; a Guerra Sino-Japonesa e a origem do Modo Chinês de Fazer a Guerra; o papel do Modo Chinês na consolidação dos novos Estados Asiáticos; e a atualidade do Modo Chinês num contexto de modernização tecnológica.

O Ingresso da China e do Japão no Sistema Internacional e a Construção do Estado Moderno

A transição no leste asiático do sistema tributário para o Sistema Internacional westfaliano consistiu em um processo traumático para a China e para o Japão. Para ambos, este ingresso levou ao colapso das antigas instituições administrativas e a enormes perdas humanas. Especialmente, a China sofreu com mais de cem anos de guerras quase ininterruptas⁵. Pode-se considerar como o evento marco deste processo a primeira guerra do Ópio.

5 Dentre as principais conflagrações se pode citar a Primeira Guerra do Ópio (1839–1842) Rebelião de Taiping (1850–1864); a Segunda Guerra do Ópio (1856–1860); a Guerra Franco-Chinesa (1884–1885); a Primeira Guerra Sino-Japonesa (1894–1895), a Rebelião dos Boxers (1899–1901) a Revolução Xinhai (1911), Expedição do Norte (1927–1929), Guerra da Planície Central (1930) 1ª etapa da Guerra Civil Chinesa (1927–1936), Guerra Civil Manchú (1931–1932), 2ª Guerra Sino-japonesa (1937–1945), 2ª etapa da Guerra Civil Chinesa (1946–1949).

O Leste Asiático foi uma das zonas de expansão da economia capitalista industrial europeia a partir do século XIX. Já estabelecida na Índia por meio da Companhia das Índias Britânicas, mas com crescente envolvimento estatal, a Grã-Bretanha mantinha uma balança comercial deficitária com a China (ROBERTS, 1999). Para reverter o processo, a Grã-Bretanha passou a contrabandear ópio para a China, a despeito das proibições locais. A disputa resultou na Guerra do Ópio (1839-1842).

A guerra entre Grã-Bretanha e China marcou o início da competição direta entre o sistema capitalista europeu e o sistema tributário sinocêntrico no Leste Asiático. Essa guerra teve como resultado os Tratados iníquos de Nanquim (1842) e do Bogue (1843), que forçaram a China a abrir mão de diversas prerrogativas de sua soberania, sem qualquer contrapartida. Em outros termos, os britânicos lograram a abertura do mercado chinês, reverteram o fluxo monetário e desmantelaram o setor manufatureiro chinês (MARX, 1850). Mais importante do que a competitividade econômica britânica, foi o uso da força para submeter o governo imperial chinês.

Pouco mais de uma década depois, o Japão foi submetido às mesmas circunstâncias pelos estadunidenses. Pelo restante do século, outras potências ocidentais também exploraram economicamente o Leste Asiático por meio de tratados iníquos ou controle territorial direto, como foi o caso da França, da Alemanha, da Rússia. Como afirma Celso Furtado (2013, p. 128–129):

A terceira linha de expansão da economia industrial europeia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas já densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares, de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias primas, cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista, constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

China e Japão, os principais estados da região, passaram por processos diferentes, que refletem as diferentes respostas que ofereceram a esse desafio. A China sofreu com um progressivo desmantelamento da economia local, fragmentação política e territorial e enfraquecimento militar, que persistiu por

mais de um século, o chamado “Século de Humilhação”. O Japão, por outro lado, obteve a centralização política por meio da Restauração Meiji (1868), condição necessária para concentrar esforços e recursos e levar a cabo o projeto de “enriquecer a nação e fortalecer o exército”. O Japão foi bem-sucedido nesse processo, criando uma economia industrial e forças armadas modernas, avançando decisivamente em seu processo de revolução nacional e adquirindo, assim, seu centro de decisão. Este processo permitiu o Japão vencer a China na disputa pela hegemonia sobre o Leste Asiático na Primeira Guerra Sino-Japonesa (1894-95) e vencer a Guerra Russo-Japonesa (1904-05), ingressando no rol das grandes potências. Dessa forma, podemos dizer que o sucesso japonês foi um caso de quebra dos laços de dependência e, portanto, de reversão do subdesenvolvimento no Leste Asiático. Não à toa, tornou-se exemplo para outros estados da região, como a China (JANSEN, 2008).

A Segunda Guerra Sino Japonesa

O Japão, ao longo da década de 1930, provocou uma série de conflitos em território chinês, com o propósito de aos poucos anexar ou subordinar porções do norte da China ao governo de Tóquio, como nos casos da Manchúria e da Mongólia Interior. Em 1937, com o incidente da Ponte de Marco Polo, teve início a guerra aberta entre os dois países que logo se tornaria uma guerra total, no que se convencionou chamar de II Guerra Sino-Japonesa ou o início da II Guerra Mundial na Ásia. Esta guerra, além de ser uma das maiores conflagrações da história militar, é responsável pela gênese de aspectos fundamentais da estratégia, operações e doutrina (EOD) chinesa e, posteriormente, asiática. É nesse sentido que, neste artigo, propõe-se a formulação do Modo Chinês de Fazer a Guerra, como decorrência inicial da Segunda Guerra Sino-Japonesa. De modo geral a conflagração pode ser subdividida em três fases:

A primeira delas, conhecida como a blitzkrieg japonesa, consistiu na rápida ocupação do norte da China (região de Pequim) e a consequente progressão sobre as principais cidades do litoral. Enquanto as forças japonesas puderam contar com a Marinha e a Força Aérea para seu aprovisionamento, com linhas de suprimento mais próximas à Tóquio, e as lutas se deram no entorno das planícies e deltas, a superioridade tecnológica conferiu-lhes vitórias retumbantes, com êxito inicial nas campanhas de Pequim, Tianjin, Xangai e Nanquim. Conforme os combates avançavam às cidades do interior, entretanto, a guerra tornava mais onerosa para os japoneses. A superextensão das linhas de comunicação combinadas com uma geografia de vales e montanhas não permitia fazer uso pleno de sua vantagem tecnológica.

Entretanto estas desvantagens não vieram do acaso, ou da pura e simples retirada chinesa. Elas faziam parte da concepção do Estado Maior chinês para

esta conflagração. Utilizar a engenharia e a artilharia em uma posição geográfica vantajosa e da massa (empregada em combate convencional, não em guerrilha) para assediar e desgastar as linhas japonesas, tendo como objetivo último um impasse estratégico. Em nenhum momento a China esperava derrotar o Japão por meio do aniquilamento de sua força principal de batalha, mas sim fazer com que o Japão se retirasse do campo de batalha.

Desse modo, na segunda fase da guerra, os japoneses tinham o desafio de unir as diversas zonas tomadas anteriormente ao longo do litoral chinês, estabelecendo comunicações pelo interior, para o que dependiam não apenas do Grande Canal, mas também de ferrovias. Neste ponto, uniram a infantaria leve e a engenharia de combate chinesas criaram turmas de demolição que fizeram as ferrovias irem pelos ares. No ponto mais dramático da guerra, destruíram as represas do Rio Huang He (Rio Amarelo), inundando milhões de quilômetros quadrados e inutilizando o Grande Canal (via de transporte Norte-sul cuja navegabilidade dependia do abastecimento de suas águas).

É nesse contexto que se faz relevante observar as batalhas de Changsha (1939, 1941 e 1942). Changsha é uma cidade estratégica à margem de um entroncamento ferroviário e rodoviário que conecta o norte e o sul da china. Era também a principal via de acesso para o interior central da China, incluindo a cidade de Chongqing, onde o Guomindang instalou o seu governo durante a guerra. Os chineses, tanto comunistas quanto nacionalistas, pretendiam conter o avanço japonês em Changsha gerando um impasse. Os chineses foram bem-sucedidos: após três batalhas nesta cidade paralisaram as forças japonesas no continente (que consistiam em mais de 70% do Exército Imperial Japonês) e esgotaram economicamente o Japão. Os japoneses conquistariam Changsha apenas em 1944, durante a operação ICHIGO, porém, não conseguiram sustentar a vitória por mais de três meses e as linhas de comunicação japonesas colapsaram.

Na terceira fase, sobreveio o esgotamento japonês. Desde 1937, Japão e China direcionaram suas economias ao esforço de defesa (“guerra total”) e a guerra permaneceu em um impasse, representado pela indefinição de Changsha. Enquanto o Japão travava a série de batalhas em Changsha, o 4º e 8º Exército de Marcha comunista e outros tantos do Guomindang, assediavam as linhas internas de comunicação japonesas, especialmente no sentido norte-sul, impedindo que se usufrísse dos possíveis benefícios econômicos da ocupação do território chinês. Esta situação foi o estopim para os primeiros movimentos da Guerra do Pacífico pelo Japão, que esperava impor um bloqueio à China e prospectar recursos naturais e humanos do Sudeste Asiático.

Os esforços japoneses de quebrar o impasse em Changsha, sustentar os territórios conquistados e a tentativa desastrosa de cercar a China por meio da guerra do Pacífico, levaram ao esgotamento total do esforço de guerra japonês.

Desse modo, A China, através da imposição de um impasse estratégico derrotou um inimigo imensamente superior do ponto de vista tecnológico e organizacional. Este resultado, em última instância, permitiu a manutenção da autonomia chinesa no Sistema Internacional e a conseqüente progressão de um programa de Revolução Nacional que seria assumido pelo Partido Comunista.

Em suma, no que tange à esfera operacional, a 2ª GSJ serve para demonstrar que o bastião chinês — sua chave de país (CLAUSEWITZ, 1989, p. 483) — não é a Manchúria ou o superpovoado leste, mas sim o centro do país. A superioridade dos japoneses residia em suas aeronaves e tanques. No que tange às armas leves, não raro, aquelas utilizadas pelos chineses revelavam um desempenho superior. Foi neste caso, no âmbito da tática, que, paradoxalmente, revelou-se a possibilidade de utilizar a engenharia enquanto arma estratégica. O terreno do interior chinês tornou-se o único modo de obter alguma compensação frente à superioridade de fogo japonês: as bombas de altos explosivos, fragmentação, incendiárias e os gases asfixiantes. Preparar o campo de batalha, tirar o máximo de proveito do terreno, através da engenharia de combate, interligando túneis e com pontos fortificados para artilharia de campanha, tornou-se um imperativo de sobrevivência.

Tanto o aspecto estratégico, o impasse, quanto o aspecto tático, o aproveitamento do terreno para tornar a engenharia de combate uma arma decisiva, tornariam-se procedimentos recorrentes na EOD dos países asiáticos a partir da Segunda Guerra Sino-Japonesa. Estes elementos configuram, de acordo com a proposta deste artigo, a gênese do Modo Chinês de Fazer a Guerra. Ainda na guerra do Pacífico os japoneses utilizariam esses artifícios para enfrentar um inimigo imensamente superior, os EUA, nas batalhas de Iwo Jima e Okinawa. Posteriormente, como será exposto a seguir, estes elementos também definirão o resultado da guerra da Coreia.

Consolidação da República Popular da China: Estado, Conflagrações e Questão Nuclear (1949-1979)

O Estabelecimento da República Popular da China no Continente

Três fatores são cruciais para compreender a vitória do PCCh e relevantes para analisar a evolução do Modo Chinês de Fazer a Guerra, na China: a participação da União Soviética na destruição das forças japonesas na Manchúria em 1945 (relacionado ao centro energético da região, através do carvão), o esgotamento político e econômico do regime nacionalista e a capacidade política e de mobilização do Partido Comunista (relacionados à capacidade de manutenção do conflito) (PEPPER, 1999, p. 95-97, 385).

A atuação do Japão impôs altos custos ao governo nacionalista, tanto

ao negar ao governo nacionalista o controle do centro energético e industrial quanto ao impor grandes obstáculos logísticos devido às operações militares da 2ª Guerra Sino-Japonesa. Concomitantemente, Jiang Jieshi deliberadamente não avançou a agenda de revolução nacional, mesmo após o fim da guerra com os japoneses, com o intuito de manter o fluxo de ajuda direta dos Estados Unidos. A interrupção desta ajuda financeira direta durante a Guerra Civil resultou em um quadro econômico insustentável. A inflação resultante afetou enormemente o campesinato e grandes parcelas da população urbana, cuja consequência foi a drástica expansão do quadro de miséria na sociedade chinesa. Foi diante deste quadro que o Exército de Libertação Popular logrou expandir maciçamente sua força, permitindo sua vitória na China continental no final de 1949.

A Guerra da Coreia (1950-1954)

A Guerra da Coreia se deu no período imediatamente posterior ao estabelecimento da República Popular da China pelo PCCh no continente. Para além do risco da presença das forças lideradas pelos Estados Unidos na sua fronteira, uma preocupação estratégica da China era a sua guerra inconclusa com o Guomindang, cujas forças se concentravam na ilha de Taiwan. O interesse manifesto de Jiang Jieshi em enviar tropas nacionalistas para o conflito na Península Coreana levantava a possibilidade de que a China comunista se visse em um conflito de duas frentes (FEDDERSEN et al, 2016, p. 62; DONALDSON, 2013, p. 203; MAGNO, 2015, p. 101).

O conflito na Coreia representou o amadurecimento do Modo Chinês de Fazer a Guerra. Apesar da ofensiva chinesa em abril de 1951, ordenada por Mao Zedong, o politburo chinês possuía como objetivo estratégico estabelecer um impasse no paralelo 38. Em nenhum momento o politburo decidiu pelo aniquilamento das forças inimigas como estratégia (HUNT⁶, 1992, p. 463).

Da perspectiva operacional, a experiência da 2ª Guerra Sino-Japonesa foi utilizada e ampliada. O relevo de montanhas e vales semelhante ao interior da China permitiu o emprego maciço de engenharia de combate, especialmente fortificações de campanha e vastas redes de túneis que ocultavam as forças chinesas (especialmente artilharia de campanha), negando a vantagem do poder aéreo e naval das forças da ONU (MARSHALL, 2000, p. 10). Esta conduta se justifica perante às operações lideradas pelos EUA centradas no despejo de munições, explosivos e napalm sobre as forças chinesas (como nas Operações Killer e Ripper, 1951) (GARTNER & MYERS, 1995, p. 383). A negação da vantagem tecnológica do adversário e a busca do impasse estratégico se consolidaram como as principais características do Modo Chinês de Fazer a Guerra. Entretanto, como também

6 O autor conclui tal posição a partir de comunicados e cartas desclassificados.

visto anteriormente na Segunda Guerra Sino-Japonesa, o sucesso desta conduta operacional depende da capacidade do defensor de suportar baixas frente o agressor tecnologicamente superior.

O sucesso de tais elementos é melhor visualizado na resistência chinesa no “Triângulo de Ferro”, que atualmente perpassa a Zona Desmilitarizada, evitando uma definição militar favorável às forças da ONU ao longo de 1953.

A contrapartida tática para a logística na esfera das operações tinha dois elementos centrais: a preferência por movimentos de tropas e ações ofensivas durante a noite, de forma a impedir a utilização do poderio aéreo e de artilharia das forças ocidentais, e a infiltração através de posições inimigas para bloquear as linhas de suprimento, de forma a induzir um recuo para o reestabelecimento de contato com a retaguarda. A infiltração de colunas também objetivava fracionar as forças do inimigo, que poderiam então ser destruídas por um grupo chinês numericamente superior. A principal defesa das forças da ONU perante tais táticas era manter a posição até o nascer do sol, quando aviões de apoio cerrado poderiam reestabelecer o controle (ALEXANDER, 1995, p. 150-152). Por fim, a indefinição foi fator fundamental para o armistício em 1954 (FOOT, 1990).

A Primeira e a Segunda Crise do Estreito de Taiwan (1955 e 1958)

Durante a década de 1950, o Estreito de Taiwan foi o palco de tensões entre a ilha e o continente. Os enfrentamentos, ocorridos respectivamente em 1954-55 e 1957-58 vieram a ser chamados de Primeira e Segunda Crises do Estreito. Para o Modo Chinês de Fazer a Guerra, a importância das duas primeiras crises do estreito se deve ao fato de que os Estados Unidos se utilizaram da chantagem nuclear. As percepções chinesas daí resultantes levaram a medidas como o Grande Salto Adiante e a Terceira Linha de Defesa. Enquanto na primeira crise a chantagem nuclear não possuía clara substância, na segunda, a ameaça era factível, pois em 1957 fora instalado o sistema de mísseis MGM-1 “Matador” na Ilha de Taiwan, que poderia levar ogivas nucleares para o continente (KISSINGER, 2011; MARTINS, 2013, p. 108).

A chantagem nuclear punha em xeque o progresso da agenda de revolução nacional, que já havia sido bem-sucedida com a centralização do poder e com a conquista de um centro de decisão energético da Manchúria, mas que ainda não havia obtido êxito com a industrialização e a modernização militar. A perspectiva de uma agressão nuclear impedia que, com as capacidades daquele momento, a China fosse capaz de aplicar de forma bem-sucedida a mesma EOD das conflagrações anteriores.

A incapacidade chinesa em resistir à chantagem nuclear dos Estados Unidos produziu um dilema: a) criar um programa nuclear próprio, que demandaria um

foco maior na indústria pesada em detrimento das demais áreas da economia, ou; b) depender do guarda-chuva nuclear soviético para ter um desenvolvimento econômico equilibrado e gradual, consonante à construção de capacidades convencionais (GODWIN, 1988; MARTINS, 2013; MUNHOZ, 2015).

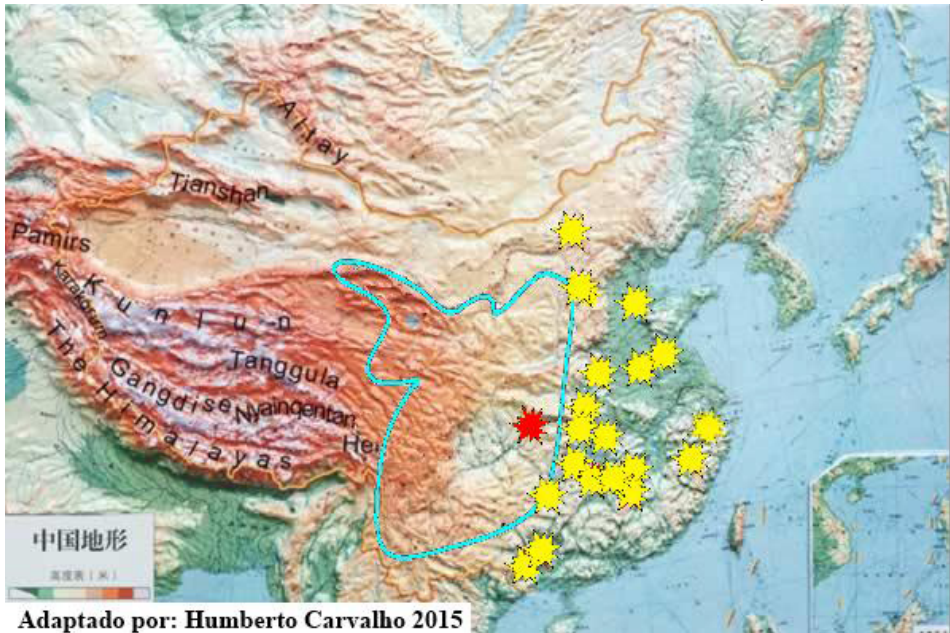
A recusa soviética em transmitir tecnologia para o desenvolvimento do programa nuclear militar chinês e a falta de apoio à China pela União Soviética na Segunda Crise do Estreito de Taiwan provocaram a deterioração das relações sino-soviéticas, que levou à ruptura em 1961. Disso resultou a escolha pelo programa nuclear próprio, associado às políticas de autossuficiência domésticas (o Grande Salto Adiante e a Revolução Cultural).

O “Grande Salto Adiante” tinha como elemento central a mobilização de grandes contingentes de mão de obra do setor agrícola para o setor industrial. Este plano tinha o objetivo de aumentar rapidamente a produção nacional de ferro e aço (LI & WANG, 2005). Entretanto, o plano não teve êxito em avançar a revolução nacional: o foco na indústria pesada prejudicou a planificação de outros setores da economia, especialmente a produção de alimentos. A escassez de alimentos causou anos de fome, resultando na morte de milhões – entre 16 e 27 milhões de pessoas (ROBERTS, 2011, p. 296).

Para proteger a agenda de revolução nacional, desenvolveu-se o conceito de “Terceira Linha de Defesa” (TLD) em 1962 após o fracasso do Grande Salto Adiante (LUTHI, 2008, p. 31) como uma tentativa de atualizar o Modo Chinês de Fazer a Guerra para a era nuclear. O objetivo era transferir a indústria para o interior, de modo a protegê-la de uma guerra nuclear e garantir a base para a resistência a uma possível invasão de uma potência estrangeira. Dessa forma, emulava-se a experiência nacionalista na guerra contra o Japão, em que a indústria fora transportada para o interior e a capital para Chongqing.

Incorporada à infraestrutura da TLD, estava a “Grande Muralha Subterrânea”, que consistia em uma atualização do sistema de túneis, utilizado principalmente para abrigar silos de lançamento de mísseis nucleares. Desse modo, resgatou-se a experiência dos túneis da II GSJ e da Guerra da Coreia, agora adaptada à Guerra Nuclear. Esses túneis eram capazes de abrigar desde caminhões e fábricas, até a própria capacidade de retaliação nuclear chinesa. Como o mapa a seguir demonstra, a chave de país continuou sendo o seu interior, pois a região da TLD coincide com a mesma região que sustentou o impasse na II GSJ. Pode-se observar que a maior parte das batalhas ocorreram à margem da TLD (linha azul). Enquanto o uso da engenharia, foi atualizado com um sistema de túneis capazes, não apenas para permitir a movimentação de tropas e ocultar a artilharia, mas também de sustentar cadeias logísticas inteiras (ZHANG, 2012, online; KARBBER, 2011, online; HSIAO, 2009, p. 1-2; JACOBS, 2011, online; HOLMES, 2011, online; MAGNO, 2015).

Terceira Linha de Defesa: Batalhas da 2ª GSJ



Adaptado por: Humberto Carvalho 2015

Fonte: MAGNO, 2015.

O ambiente interno foi drasticamente alterado a partir de 1966 pela Revolução Cultural. Mao e seus apoiadores retomaram a disputa política dos anos 1950, transferindo-a diretamente para o campo ideológico. A Revolução Cultural representou um hiato no que concerne a agenda da Revolução Nacional. O caos político também paralisou, temporariamente, os projetos da TLD. Estes só seriam retomados com a escalada das tensões entre chineses e soviéticos, em 1968. Do mesmo modo, a pauta da modernização militar e econômica só seria retomada com a reorientação estratégica entre China e EUA e com as Quatro Grandes Modernizações.

Das Quatro Modernizações ao período contemporâneo: Qual a relevância do Modo Chinês de Fazer a Guerra para a conjuntura atual?

As Quatro Grandes Modernizações: da Guerra Popular à Guerra Local

Com a reorientação estratégica da década de 1970, os chineses passaram a se preparar para uma guerra com a URSS. Nesse período retomou-se a pauta da Revolução Nacional, com o advento das Quatro Modernizações: agricultura, indústria, defesa e ciência/tecnologia. Considera-se, com isso, que se concretizou

a agenda da Revolução Nacional chinesa, antes interrompida pela Revolução Cultural.

Levando-se em consideração que os objetivos da Revolução Nacional foram atingidos, o processo de modernização militar ganhou novas dimensões, pois a China contava agora com um parque industrial consolidado. Assim, tornou-se possível a produção em larga escala de aviões e navios. Nesse contexto, visto que o Modo Chinês de Fazer a Guerra diz respeito a uma EOD eminentemente terrestre, faltaria explicar se ele ainda estaria inserido no processo de modernização das Forças Armadas chinesas.

A modernização das Forças Armadas chinesas passou pela reformulação de sua doutrina e pelo estabelecimento de um Complexo Militar-Industrial. A reformulação da doutrina se traduziu na preparação para uma Guerra Popular em condições Modernas. O esforço ainda seria baseado na mobilização das massas e da economia para a guerra, mas adotaram-se elementos de defesa avançada e armas combinadas, e aprimorou-se o treinamento militar (HUANG, 2008). Isso porque a urbanização decorrente do crescimento econômico passou a demandar o aumento da efetividade das operações militares. Na produção de material de defesa, ainda que se mantivessem cifras constantes do orçamento, houve reorganização da base industrial, integrando-se os setores civil e militar (MULVENON, 2001).

Com o declínio soviético e o fortalecimento chinês, nos anos 1980, os estrategistas chineses avaliaram que uma Guerra Total resultante de uma invasão territorial massiva havia se tornado menos provável frente a uma Guerra Local e Limitada, envolvendo uma disputa territorial ou marítima. Ganhou espaço a preparação para guerras mais curtas e com adversários mais fracos (FRAVEL, 2002). Entretanto, o elemento de massa e a defesa em profundidade não foram abandonados: não foram desmobilizados grandes contingentes do exército ou arrefecido o fortalecimento da Terceira Linha de Defesa (GODWIN, 2003). Na verdade, foram inseridos novos domínios ao Modo Chinês de Fazer a Guerra.

O Fim da Guerra Fria e a Digitalização: o A2/AD como síntese da massa e da tecnologia

O fim da bipolaridade no Sistema Internacional afetou profundamente a interação estratégica na Ásia. Nesse momento os estadunidenses intervieram na questão da segurança interestreito, mesmo após as garantias feitas na década de 1970, e este foi um dos principais fatores que, segundo a maioria dos analistas, levou a RPC a atualizar sua estratégia e perfil de forças.

O evento que impulsionou este processo foi a Terceira Crise do Estreito (1995-1996), pois evidenciou ao mundo as fraquezas das Forças Armadas Chinesas. O

resultado da crise trouxe uma nova consciência de situação à RPC no que tangia às suas capacidades militares: com a chegada dos porta-aviões, a RPC percebeu suas limitações reais, no caso da necessidade de intervir na Ilha de Taiwan, frente à capacidade de projeção de forças estadunidense. Não lhe seria possível alcançar uma simetria de capacidades com os Estados Unidos necessária para invasão da Ilha (ROSS, 2000). A RPC já havia assistido recentemente a uma outra demonstração de força estadunidense, isto é, a Guerra do Golfo de 1991. A China não podia mais confiar apenas nos números de suas Forças Armadas, necessitando empreender um processo de reformulação doutrinária e de modernização.

O ponto de partida da modernização naval chinesa foi o advento da doutrina de “Defesa dos mares próximos”. Desenvolvida pelo almirante da Marinha do ELP, Liu Huaqing, buscava criar um potencial dissuasório crível para lidar com as contingências relativas às questões de Taiwan, dos territórios marítimos em disputa e das Linhas Marítimas de Comunicação (LMCs), o que culminou no desenvolvimento do que ficou conhecido como técnicas Anti-Acesso e Negação de Área (A2/AD) (O’ROURKE, 2013).

O desenvolvimento de técnicas assimétricas A2/AD é uma das facetas mais relevantes da modernização militar chinesa. Isso porque tais técnicas visam impossibilitar a plena realização da projeção de forças estadunidenses próximo à costa chinesa, uma das principais contingências frente à necessidade da reunificação nacional pela força (BLASKO, 2011). O conceito de A2/AD foi elaborado por analistas estadunidenses a partir de observações do programa de modernização militar chinês.

Esta estratégia assimétrica busca compensar a fraqueza de um país frente a outro através de uma estratégia defensiva de desabilitação da rede informacional do inimigo enquanto sustenta a sua própria. O objetivo enfatizado é o de garantir a soberania e integridade territorial do país, adotando uma defesa estratégica de modo a operar em guerras locais em ambientes de alta tecnologia e informatização (KREPINEVICH; WATTS; WORK, 2003). Dessa forma, utiliza-se em massa de sistemas relativamente baratos para saturar as defesas do invasor, com o fim de desabilitar seus meios mais valiosos como o porta-aviões. O objetivo principal não é destruir o adversário com superioridade tecnológica, mas levar ao impasse ao negar liberdade de atuação no teatro de batalha. Demonstra-se, assim, a continuidade da concepção estratégica e operacional do Modo Chinês de Fazer a Guerra, dessa vez na guerra aérea e naval.

O Cenário Estratégico Atual: a Batalha AeroNaval e a Defesa Ativa

Ao longo de sua história, as atitudes estratégicas chinesas tiveram,

recorrentemente, caráter reativo, e o desenvolvimento do A2/AD não foi exceção. Mesmo dotada de caráter defensivo, entretanto, a percepção acerca da modernização militar chinesa fez surgir nos Estados Unidos argumentos em apoio a uma revisão doutrinária e operacional em prol da capacidade de manutenção da capacidade de projeção de forças do país. Os defensores dessa reorientação apoiam-se na noção de que a proeminência americana está calcada no comando dos “Comuns Globais” (ar, mar e espaço).

Buscando a manutenção da hegemonia estadunidense nessas bases, o debate conceitual contemporâneo no nível operacional busca formas de contrarrestar o desenvolvimento militar das potências emergentes e adversárias, principalmente da China (MACHADO; SIMIONATO, 2015). Uma das primeiras proposições que ganhou apoio amplo e foi incorporada ao planejamento estratégico estadunidense foi o conceito da Batalha AeroNaval, em 2010 (KAZIANIS, 2014). Esse conceito propõe uma resposta preemptiva ao A2/AD: um golpe em profundidade que desabilite o sistema de Comando e Controle (C2) operacional chinês, impedindo a realização da defesa litorânea⁷ (MACHADO; SIMIONATO, 2015). Ao mesmo tempo, o Japão sob Shinzo Abe, no poder desde dezembro de 2012, buscou perseguir iniciativas militares e de defesa mais assertivas, ao permitir-se a Auto-Defesa Coletiva, isto é, a condução de operações militares externas em conjunto com aliados, mesmo que o Japão não esteja sendo ameaçado de forma direta (FEDDERSEN et al, 2016).

Frente a esse desenvolvimento paralelo, a China deu sinais de se reorientar mais uma vez, também em direção à preempção. Publicada em maio de 2015, a nova Estratégia Nacional de Defesa dá ênfase ao princípio da Defesa Ativa: a iniciativa ofensiva nos níveis operacional e tático para manutenção da defesa no nível estratégico (CHINA, 2016), frente à possibilidade de perder completamente a capacidade de travar a guerra. Embora o nome da Defesa Ativa já estivesse presente nos escritos de Mao Zedong (1936), dentro da doutrina de guerra prolongada (*chijiuzhan*), o novo conceito é atualizado para as condições materiais contemporâneas. Do ponto de vista material, o foco no desenvolvimento de tecnologias furtivas com o lançamento do J-20 em 2016, o primeiro caça de quinta-geração com capacidade furtiva da China, e a continuidade do projeto do H-20, bombardeiro furtivo de longo-alcance (THIS..., 2017).

A partir desses elementos, pode-se supor que a China está atualizando o seu modo de fazer a guerra. Por um lado, o modelo continua intrinsecamente ligado ao modelo produtivo e ao desenvolvimento econômico, mas agora agregando a alta tecnologia e os vetores navais e aeroespaciais. Por outro lado, apesar da ideia

7 Materialmente, a Batalha AeroNaval emprega dispendiosas tecnologias de domínio-cruzado (Forças Navais e Aéreas), furtivas (*Stealth*) e hipersônicas, conjuntamente com armas termobáricas e de energia direta, como lasers e *High Power Microwaves* (MACHADO; SIMIONATO, 2015).

central continuar sendo conter o adversário, impondo altos custos à sua agressão e impedindo uma decisão, a doutrina agora lida com o uso de todos os domínios de forma integrada em um ambiente de alta tecnologia e com uma menor assimetria do que o ocorrido em conflagrações pgressas, o que permite manter a iniciativa no nível tático e operacional.

Apesar de o A2/AD ser considerado a inflexão doutrinária chinesa mais importante do século XXI, com seus reflexos no equilíbrio estratégico ainda não completamente equacionados, podem-se perceber novas tendências na estratégia chinesa. A continuidade da lógica estadunidense de supremacia pelo “Comando dos Comuns” lança essa superpotência no caminho da preempção, a fim de evitar que o A2/AD chinês possa cumprir sua missão de impedir a invasão do seu território.

Considerações Finais

A partir da análise de processos e eventos históricos selecionados, procurou-se demonstrar a relação entre a construção do Estado na China a partir da operacionalização do conceito de Revolução Nacional de Celso Furtado e da conduta da guerra, no que propomos denominar de o Modo Chinês de Fazer a Guerra. O objetivo aqui perseguido foi o de lançar luz sobre as principais conflagrações na região, o seu impacto nos países e no Sistema Internacional. Isto foi feito a partir de uma abordagem que levou em consideração as especificidades e peculiaridades da experiência asiática e dos países em desenvolvimento.

Deste modo, a partir da análise sobre o ingresso da China e do Japão no sistema internacional, constatou-se que estes países deram respostas diferentes ao desafio da revolução nacional. O Japão, já no início do século XX, conseguiu reunir as condições necessárias para levar a cabo a sua revolução nacional, em um processo que o colocou em rota de colisão com a China. Enquanto isso, a China elaborou uma resposta original que acabou por configurar o Modo Chinês de Fazer a Guerra, gestado na 2a GSJ. Diante da grande vantagem tecnológica e econômica japonesa, a China lançou mão dos recursos que tinha à sua disposição - a massa e a engenharia de combate - para manter um impasse e garantir a sobrevivência do Estado. Esta experiência moldou a política externa e de segurança da China, frente a outros adversários tecnológica e economicamente superiores, no período pós-revolucionário. Tal concepção foi utilizada pela China para manter sua autonomia no sistema internacional e, internamente, para manter a sua agenda de revolução nacional.

Por fim, embora a China tenha concluído sua Revolução Nacional a partir das Quatro Modernizações, ainda guardou em sua EOD características do Modo Chinês de Fazer a Guerra. Com a consolidação do seu Complexo Industrial-

Militar, a China transferiu o foco da modernização militar para a batalha aérea e naval, mantendo a busca do impasse como elemento central.

Deste modo, acredita-se ter sido bem-sucedida a demonstração da relação entre Revolução Nacional e um Modo Chinês de Fazer a Guerra. Este modo específico de fazer a guerra está relacionado tanto à defesa militar da Revolução Nacional, quanto à sua promoção, visto que a pauta da construção de um Estado moderno baseada no trinômio Forças Armadas Modernas, Indústria Nacional e Centro de Decisão Energético, estava presentes de algum modo, seja nas causas das conflagrações, seja interferindo na própria conduta da guerra. Para além disso, a modernização do Estado também diz respeito à entronização das tecnologias industriais de ponta a cada período, como foi o caso do carvão, no século XIX; da siderurgia, no século XX; e da digitalização no século XXI. Foi somente quando a China logrou obter o domínio sobre essas três tecnologias, que conseguiu consolidar um complexo industrial completo e concretizou o processo de Revolução Nacional, após as Quatro Modernizações.

Entretanto, esta é uma pesquisa ainda em fase inicial e, para tornar o Modo Chinês de Fazer a Guerra um conceito analítico válido, ainda se se necessário o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que dê conta de alguns questionamentos. Os principais eixos da pesquisa a partir deste trabalho seriam: I) analisar o que é constante e o que é específico nas aplicações do conceito a partir da análise mais aprofundada de demais conflagrações no Leste Asiático; II) examinar se o conceito é restringido pelo histórico da região ou é reflexo das condições políticas e socioeconômicas, que poderiam ser encontradas em outras regiões e, assim, III) verificar se o conceito é aplicável em outros países e outras regiões. A agenda de pesquisa sucintamente proposta pode trazer, então, elementos importantes para a compreensão sobre a conduta da guerra frente a uma realidade e a um objetivo político específico, e assim aplicáveis a outros países, dentre os quais o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Bevin. **The Future of Warfare**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1995.

ARRIGHI, G. **A Ilusão do desenvolvimento**. 6ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

BLASKO, D. 'Technology Determines Tactics': The Relationship between Technology and Doctrine in Chinese Military Thinking. **Journal of Strategic Studies**, Washington. Vol. 34, 2011.

BUCHANAN, Patrick J. **Churchill, Hitler e a "Guerra Desnecessária"**. Rio de Janeiro:

Pocket Ouro, 2010.

CAINE, Philip D. **Project CHECO Southeast Asia Report. Igloo White, July 1968 - December 1969.** HQ PACAF Directorate, Tactical Evaluation, 1970. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA485166>>

CHINA. **China's Military Strategy.** State Council Information Office of the People's Republic of China. Pequim. 2015.

CLAUSEWITZ, Karl Von. **On War.** Princeton: Princeton University, 1989.

COOX, Alvin D. **Tojo.** Rio de Janeiro: Editora Renes, 1976.

CORBETT, Julian S. **Some principles of maritime strategy.** Annapolis MD: Naval Institute Press, 1988.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 85-123.

DONALDSON, G. A. MacArthur, Douglas (1880-1964). In: SANDLER, S. **The Korean War: An Encyclopedia.** Nova York: Routledge, 2013. p. 470.

DUARTE, Erico Esteves. Clausewitz, Corbett e o desafio das guerras limitadas. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, pp. 117-146, julho/dezembro 2015.

FEDDERSEN, G. **China e Taiwan: evolução das relações interestreito. Monografia (Graduação em Relações Internacionais).** Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

FEDDERSEN, G. H.; MAGNO, Bruno ; MUNHOZ, Athos ; CHIARELLI, João . A Interação Estratégica China-Estados Unidos Envolvendo Taiwan: Elementos Para Uma Análise Atual. **Conjuntura Austral**, v. 7, p. 61-74, 2016.

FOOT, Rosemary. **A Substitute for Victory: The Politics of Peacemaking at the Korean Armistice Talks.** Ithaca: Cornell University Press, 1990

FRAVEL, M. The Evolution Of China's Military Strategy: Comparing The 1987 And 1999 Editions Of Zhanlüexue. In: MULVENON, J.; FINKELSTEIN, D. (Orgs.) **China's Revolution in Doctrinal Affairs: Emerging Trends in the Operational Art of the Chinese People's Liberation Army.** Arlington: Center for Naval Analyses, 2002. Disponível em: <<http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2005.evolution.china.military.strategy.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

FURTADO, C. **A Pré-Revolução Brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. **Essencial Celso Furtado.** São Paulo: Editora Schwarcz, 2013.

GARTNER, S.S. & MYERS, M.E. Body Counts and "Success" in the Vietnam and Korean Wars. **The Journal of Interdisciplinary History.** Vol. 25, No. 3, inverno 1995, p. 377-395. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/205692?seq=1#page_scan_tab_contents>

GODWIN, P. Change and Continuity in Chinese Military Doctrine, 1949-1999. In: RYAN, M.; FINKELSTEIN, D.; MCDEVVIT, M. **Chinese Warfighting: The PLA Experience since 1949.** Armonk: M. E. Sharpe, 2003.

HALL, John Whitney. **El Imperio Japonés**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1985.

HOLMES, James R. **China's Underground Great Wall**. The Diplomat. 20 de Agosto de 2011. Disponível em : < <http://thediplomat.com/2011/08/chinas-underground-great-wall/>>

HSIAO, L.C. Russell. **China's "Underground Great Wall" And Nuclear Deterrence. China's brief**. The Jamestown Foundation. V. IX, n 25 16 de dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_009_73.pdf>

HUANG, A. **Transformation and Refinement of Chinese Military Doctrine: Reflection and Critique on the PLA's View**. RAND Corp. 2008. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF160/CF160.ch6.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

HUNT, M. H. Beijing and the Korean Crisis, June 1950-June 1951. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 3, p. 453-478, Outono 1992.

ISHIKAWA, Yoshihiro. **The formation of the Chinese Communist Party**. New York: Columbia University Press, 2012.

JACOBS, Eli. **China's Underground "Great Wall": A Success for Nuclear Primacy**. Center for Strategic & International Studies (CSIS). 25 de outubro de 2011. Disponível em: < <http://csis.org/blog/chinas-underground-great-wall-success-nuclear-primacy>>

JANSEN, M. Japan and the Chinese Revolution of 1911. **The Cambridge History of China** - Volume 11: Late Ch'ing, 1800-1911, Part 2. New York: Cambridge University Press, 2008, V. 11, p. 339-374.

KARBER, Phillip. **Strategic Implications of China's Underground Great Wall**. Georgetown University, Asian Arms Control Project, 2011. Disponível em: < http://fas.org/nuke/guide/china/Karber_UndergroundFacilities-Full_2011_reduced.pdf>

KAZIANIS, H. **The Evolution of Air-Sea Battle**. 14 fev. 2014. Disponível em: <<http://cimsec.org/evolution-Air-Sea-battle/9936>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KREPINEVICH, A.; WATTS, B.; WORK, R. **Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge**. Washington D.C.: CSBA, 2003. Disponível em: <<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/03/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2015.

LI, Wei & WANG, Dennis T. The Great Leap Forward: Anatomy of a Central Planning Disaster. **Journal of Political Economy**. Vol. 113, n. 4, agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/430804>>

MACHADO, L. R.; SIMIONATO, G. H. Da Importância de uma Grande Estratégia: O Caso Estadunidense e a Ascensão Chinesa. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA**, 1., 2015, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul: 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/>>

wp-content/uploads/2015/09/Corrigido-Da-Import%C3%A2ncia-de-uma-Grande-Estrat%C3%A9gia-Artigo-para-entregar.-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

MAGNO, Bruno et al. O processo de integração do Leste Asiático sob a perspectiva japonesa. **Revista Perspectiva**, v. 4, p. 109–124, 2011.

MAGNO, Bruno. **Segunda guerra sino-japonesa : gênese de um modo asiático de fazer a guerra?**. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/140739>>

MANYIN, Martin E. et al. **Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia**. 2012. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

MAO Zedong. **Problems of Strategy in China's Revolutionary War. Selected Works of Mao Tse-tung**. Dezembro, 1936. Disponível em: <https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-1/mswv1_12.htm>. Acesso em: 2 nov 2016.

MARSHALL, S.L.A. **Pork Chop Hill**. Nova Iorque: Berkley, 2000.

MARTINS, J. M. Q.; VISENTINI, P. F. A Longa Marcha da Revolução Chinesa. In: VISENTINI, P. F. (Org.). **Revoluções e Regimes Marxistas: Rupturas, Experiências e Impacto Internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. Cap. 3.4, p. 92-133.

MARTINS, José Miguel Quedi. A Longa Marcha da Revolução Chinesa. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes et al. **Revoluções e Regimes Marxistas**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013a.

MARTINS, José Miguel Quedi. Considerações Finais. In: MARTINS, José Miguel Quedi (Org.). **Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança**. 1. ed. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, 2013. 198p. (Série Cadernos ISAPE)

MARX, K. Deslocamentos do Centro de Gravidade Mundial. **Nova Gazeta Política e Econômica**, [S.l.], fev. 1850.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2001.

MULVENON, J. **Soldiers of Fortune: The Rise and Fall of the Chinese Military-Business Complex, 1978-1998**. Nova Iorque: Routledge, 2001.

MUNHOZ, Athos. **A ascensão da China e os seus impactos para o leste asiático**. Dissertação. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/132973>>

O'BRIEN, Phillips Payson. Britain and the end of the Anglo-Japanese Alliance. In: O'BRIEN, Phillips Payson. **The Anglo-Japanese Alliance, 1902–1922**. Londres: Routledge Curzon, 2004.

O'ROURKE, R. **China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities**. Washington: Congressional Research Service, 2013.

PAINE, S. M. C. **The Wars For Asia, 1911–1949**. Cambridge: Cambridge University

Press, 2012.

PEPPER, Suzanne. **Civil War in China: The Political Struggle 1945-1949**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

PORTER, Patrick. Military Orientalism? British Observers of the Japanese Way of War, 1904–1910. **War & Society**, New South Wales, 26:1, 1-25, 2007.

ROBERTS, J. A. G. **História da China**. Lisboa: Texto e Grafia, 2012.

ROSS, R. S. The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: coercion, credibility and the use of force. **International Security**. Cambridge, 2000, pp. 87-123.

SCHULZINGER, Robert. **American diplomacy in the twentieth century**. New York: Oxford University Press, 1990.

SHORE II, Cap. Moyers S. **The Battle for Khe Sanh. History and Museums Division, U.S. Marine Corps, Washington D.C., 1969**. Disponível em: <<https://archive.org/details/TheBattleForKheSanh>>

THIS is China's 'Riskiest and Most Complex' Active Defense Program. **Sputnik**, 2/1/2017. Disponível em: <<http://sptnkne.ws/dhffH>>. Acesso em: 30 jan 2017.

TOGO, Kazuhiko. **Japan's Foreign Policy, 1945-2003: The Quest for a Proactive Policy**. Leiden: Brill, 2005.

TOGO, Shigenori. **The Cause of Japan**. Nova Iorque: Simon & Shuster, 1956.

WEI, William. Political Power Grows out of the Barrel of a Gun: Mao and the Red Army. In: GRAFF, David A.; HIGHAM, Robin. **A Military History of China**. Lexington: University Press of Kentucky, 2012.

WHITE paper outlines China's "active defense" strategy. **XinhuaNet**, 26/5/2015. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/26/c_134272293.htm>. Acesso em: 2 nov 2016.

WORTZEL, L.; SCOBELL, A.; BURKITT, L. **The Lessons of History: The Chinese People's Liberation Army at 75**. 2003. Disponível em: <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub52.pdf>. Acesso em: 4 out. 2015.

YU, Maochun. The Taiping Rebellion: A Military Assessment of Revolution and Counterrevolution. In: GRAFF, David A.; HIGHAM, Robin. **A Military History of China**. Lexington: University Press of Kentucky, 2012.

ZHANG, Hui. The defensive nature of China's "underground great wall". **Bulletin of the Atomic Scientists**. 16 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://thebulletin.org/defensive-nature-chinas-underground-great-wall>>

Recebido em agosto de 2019.

Aprovado em outubro de 2019.

A RESPOSTA ESTADUNIDENSE À ASCENSÃO CHINESA: A GRANDE ESTRATÉGIA DE OBAMA EM PERSPECTIVA¹

U.S. RESPONSE TO CHINESE ASCENSION: OBAMA'S GRAND STRATEGY IN PERSPECTIVE

Luís Rodrigo Machado²

Guilherme Simionato³

RESUMO

Este trabalho busca refletir acerca da grande estratégia estadunidense no contexto de ascensão da China. Para isso, faz-se o seguinte percurso (1) analisamos a dualidade do pensamento estratégico estadunidense; (2) discutimos os meios para se atingir esses objetivos, quais sejam, os conceitos operacionais - o *Air-Sea Battle* e o *Offshore Control* - e suas decorrências para o nível da estratégia; e, (3) conduzimos uma reflexão sobre a estratégia do governo Obama. Argumentamos então que Obama não possui uma grande estratégia definida, levando a uma autonomia excessiva dos meios (conceitos operacionais) sobre os fins (objetivos estratégicos e políticos). Adicionalmente, as escolhas operacionais prejudicam ainda mais esse processo, na medida que ignoram fatores políticos e são guiadas pela crença irrestrita na superioridade tecnológica e, por decorrência, na busca pela definição militar rápida. Por fim,

1 Uma versão preliminar para deste artigo intitulada “Da Importância de uma Grande Estratégia: O Caso Estadunidense e a Ascensão Chinesa” foi apresentada para discussão no I Seminário Internacional de Ciência Política promovido pelo PPGCP/UFRGS em 2015 (MACHADO; SIMIONATO, 2015).

2 Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, PPGEEI/UFRGS, e pesquisador associado ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia ISAPE.

3 Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

discutimos e identificamos possíveis implicações para a segurança internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Grande Estratégia; China; Estados Unidos da América, *Air-Sea Battle*; *Offshore Control*

ABSTRACT

This paper seeks to reflect on the great US strategy in the rising context of China. For this, the following route is taken (1) we analyze the duality of US strategic thinking; (2) we discuss the means to achieve these objectives, namely the operational concepts - *Air-Sea Battle* and *Offshore Control* - and their consequences for the strategy level; and (3) we conducted a reflection on the Obama administration's strategy. We then argue that Obama does not have a great defined strategy, leading to an excessive autonomy of means (operational concepts) over ends (strategic and political objectives). In addition, operational choices further undermine this process as they ignore political factors and are guided by the unrestricted belief in technological superiority and, as a result, the pursuit of rapid military definition. Finally, we discuss and identify possible implications for international security.

KEYWORDS

Grand Strategy; China; United States of America, *Air-Sea Battle*; *Offshore Control*

Introdução

A queda da URSS e o fim da Guerra Fria provocaram mudanças na estratégia estadunidense para o restante do globo, a unipolaridade foi alcançada marcada pela *Pax Americana* da década de 90, materializada com as Guerras do Golfo e do Kosovo. Porém, ao longo do início do novo século, a exposição do fracasso na Guerra do Afeganistão e do Iraque, a ascensão da China e a recuperação da Rússia, pressionaram os Estados Unidos a adotar estratégias compatíveis com um mundo em transformação.

O objetivo principal do presente esforço de pesquisa é analisar a grande estratégia estadunidense no governo Obama e os meios, especialmente através de conceitos operacionais, adotados para isso. Busca-se então: (1) conceituar grande estratégia e sua importância; (2) compreender a dualidade presente no pensamento estratégico estadunidense; (3) discutir os conceitos operacional dominante (*Air-Sea Battle*), suas críticas e antagonistas (*Offshore Control*); (4) identificar as opções do presidente Obama e sua grande estratégia.

Argumenta-se que as opções estratégicas e os conceitos operacionais adotados por Obama são compatíveis com aqueles relacionados à estratégia da primazia, na qual a busca pela unipolaridade é o objetivo final. Explica-se o

aparente contrassenso dessa afirmação, na medida que a Obama prega um discurso multilateralista que cativou boa parte do globo, a partir da inexistência de uma grande estratégia definida, a qual abre espaço para que os conceitos operacionais, os procedimentos e as táticas ditem a política externa e de segurança dos EUA. Portanto, dizendo respeito diretamente à recomposição hegemônica do sistema internacional.

Elementos da Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos

A grande estratégia é o nível mais alto de planejamento no âmbito dos Estados Nacionais modernos, orquestrando – no curto prazo, na guerra e na paz – os fins, os caminhos e os meios no contexto de um possível conflito armado pela própria sobrevivência do Estado. Mais que isso, “é a teoria de como perseguir a segurança nacional e garantir um modo de vida pela combinação de poder e interesses” (PORTER, 2013, p. 5). Nesse sentido, Porter (2013, p. 5) adiciona que grande estratégia é “o gerenciamento de uma cadeia de relacionamentos entre meios e fins em vários níveis, um esforço elusivo para unir objetos diferentes. Estratégia é, então, diferente tanto de política (o objetivo desejado) e de operações” (os caminhos e meios). Ela não seria um objeto absolutamente definido, assemelhando-se mais com uma ponte que funde e relaciona todos eles. Portanto, “busca moldar um ambiente externo no qual as instituições políticas e os valores de uma comunidade, sua integridade territorial e seu modo de vida possam permanecer seguros no longo prazo” (PORTER, 2013, p 5).

Essa definição é de extrema importância tanto no planejamento e condução, quanto na análise e interpretação, da Política Externa e de Segurança (PES) dos países. Ela responde algumas perguntas básicas que dão conta do papel a ser ocupado mundialmente, dos seus objetivos nas relações internacionais, do perfil de suas Forças Armadas, do seu comportamento enquanto ator no contexto de anarquia sistêmica, da sua percepção de ameaças externas e suas estratégias de como respondê-las. Ao nível do Estado, esse planejamento é essencial para coordenar os recursos e ações do país em torno de objetivos comuns. Ao nível do Sistema Internacional (SI), influi diretamente no padrão de amizade e inimizade (polarização) e pode afetar o próprio número de polos (polaridade) no caso de estratégias específicas, revisionistas ou não, por parte de grandes potências (MARTINS; CEPIK, 2014).

No caso dos EUA, desde o seu estabelecimento como Estado-região⁴ até o governo Obama, sua grande estratégia era movida basicamente por dois objetivos: (1) evitar a ascensão de uma potência europeia ou asiática que seja capaz de

4 Estado Região: Estado que abarca todo um continente, sem rivais terrestres ameaçadores, beneficiados pelo poder parador da água dos oceanos (MEARSHEIMER, 2001).

transpor as defesas oceânicas estadunidenses e (2) moldar a ordem internacional à semelhança de sua ordem interna (LIEBERT et al, 2014). Embora ambos digam respeito à segurança nacional, eles representam uma visão diferente de país. No primeiro, os EUA seriam uma grande potência dentre outras, enquanto que, no segundo, seria a grande nação global, o “modelo universal” de ideias e de governança. Liebert et al (2014) reconhecem essa tensão entre os objetivos que permeia, desde o início, a grande estratégia estadunidense e sua própria identidade como país, ligando o primeiro polo com as ideias nacionalistas e o segundo com o modelo de nação liberal.

Mantovani (2006), por sua vez, identifica dois paradigmas distintos, tipos-puros weberianos, que estabelecem o posicionamento dos estadunidenses em relação aos outros países e ao SI, são eles: a “Doutrina Monroe” e o “Destino Manifesto”. Dualidade essa, que molda a Grande Estratégia, influenciando nas negociações políticas internas, moldando a PES e a forma que as suas relações internacionais são conduzidas. Esta influência do ambiente nacional no internacional foi o que Robert Putnam (2010) chamou de “a lógica dos jogos de dois níveis” e Kenneth Waltz (2004) descreveu como as interferências da segunda imagem na terceira imagem. Segundo a lógica de dois níveis, ocorre uma alternância da preponderância da influência de cada um dos paradigmas na condução de suas relações internacionais, conforme oscila a força interna dos grupos políticos que defendem um ou outro paradigma. Porém, não se traduz em comportamentos totalmente “puros”, sofrendo influência em menor ou maior grau de ambos os paradigmas pois “são tipos ideais porque na realidade misturam-se, intercambiam-se e mimetizam-se [...], perpassam a história dos EUA e incorporam se em sua ação de política externa até os dias de hoje.” (FRANÇA et al 2013, p. 8).

Nesse sentido, a Doutrina Monroe representa os valores do autogoverno, da promoção a cidadania e do exercício da liderança pelo exemplo. Os princípios básicos do direito dos povos ao autogoverno e a autodeterminação foram expressos ainda em 1823 pelo presidente James Monroe através do repúdio a uma nova colonização europeia, com os EUA tomando a liderança para garantir estes valores aos demais países assolados pelo assédio europeu (MANTOVANI, 2006). O Destino Manifesto, por sua vez, deriva da crença de que o povo dos EUA é um povo excepcional e é o povo eleito pela Divina Providência, Deus, para guiar o mundo. Tem características de dominação civilizatória, presunção de superioridade racial e cultural. Sua formulação se encontra no artigo “*The Great Nation of Futurity*” de John O’Sullivan publicado na *United States Magazine* em 1839, que instiga os americanos a pararem de imitar a Europa e assumir a responsabilidade de liderar o mundo na busca pela liberdade universal, igualdade e redenção do homem (DOMINGUES, 2009). O artigo original não atraiu tanta atenção na época, porém o termo foi retomado em 1845 à época do processo

de anexação do Texas no artigo chamado “*Annexation*”, também publicado na *United States Magazine*, quando se referindo à ingerência externa de outros países, afirmou:

[...] em um espírito de interferência hostil contra nós, para o objetivo declarado de frustrar a nossa política e dificultar nosso poder, limitando nossa grandeza e controlar o cumprimento do nosso destino manifesto de se espalhar pelo continente nos atribuído pela Divina Providência para o livre desenvolvimento de nossa raça que se multiplica aos milhões anualmente (O’SULLIVAN, 1845, tradução própria).

Os paradigmas desta dualidade se alternam em diversos momentos da história estadunidense, como no lançamento da Doutrina Monroe em 1823, pelo então presidente James Monroe, defendendo a ideia da regionalização e o repúdio a uma nova colonização europeia; na proeminência da ideia do Destino Manifesto durante a “expansão para o oeste” buscando ocupar o imenso território o qual Deus, em conformidade com a ideia, havia reservado para o povo estadunidense, e como Marx (1850) previra após as descobertas de minas de ouro em 1848 na Califórnia, o deslocamento do centro de gravidade mundial da Inglaterra para a América do Norte e a consolidação dos EUA como Estado Região; na volta da ideia de defesa das Américas, concebida pela Doutrina Monroe, na Guerra Hispano-Americana em 1898, e na expansão da doutrina para além das Américas com a conquista das Filipinas e a política de portas abertas em relação à China (CUMMINGS, 2009).

No século XX, interpreta-se a Carta do Atlântico, 1941, como a globalização da Doutrina Monroe devido às ideias de autogoverno e de não conquista de outros países; no período da Guerra Fria, a Doutrina Nixon expressa várias características da Doutrina Monroe, como a negação do Império Americano, ao viabilizar o século do Pacífico em cooperação com os novos países industrializados (MANTOVANI, 2006). A ascensão neoliberal, nos anos 70, cujo ícone é Ronald Reagan, e a onda neoconservadora da década de 2000, simbolizada por George Bush, têm em comum o retorno ao Destino Manifesto (FRANÇA et al 2012).

No entanto, além das diferenças, é essencial perceber as semelhanças entre os dois polos da dualidade, na medida que certamente pautarão a Grande Estratégia, seja ela definida por uma, ou outra visão, de mundo. A principal delas diz respeito à obtenção e a retenção da capacidade de acessar todas as regiões do globo, a qual vem sendo o principal objetivo estratégico dos EUA nos últimos 100 anos (SILVERSTONE, 2014). A esse objetivo, aqui chamado de *grand area access*, adiciona-se fatores políticos e econômicos importantes, o primeiro demanda um equilíbrio político dentro de cada região e o segundo requer mercados abertos

ao capital estadunidense. Portanto, esse objetivo parece ser compatível com os dois lados da dualidade estadunidense identificados tanto por Mantovani (2006), quanto por Liebert et al (2014), tanto a mais realista, na medida que busca evitar a ascensão de rivais regionais que possam hegemonizar a região, quanto a mais liberal, visto que busca espriar os valores socioeconômicos estadunidenses para o restante do mundo (SILVERSTONE, 2014). Ou seja, Doutrina Monroe e Destino Manifesto, respectivamente.

A principal ferramenta institucional responsável pelo triunfo dessa estratégia foi a *National Security Council Report 68* (NSC-68). Essa diretiva, lançada no governo Truman em 1950, é reconhecida por estrear a estratégia de contenção da URSS no período da Guerra Fria. No entanto, o documento foi muito além disso:

O objetivo estratégico mais profundo era sustentar o acesso às regiões-chave, mais especificamente, regiões politicamente estáveis povoadas por estados mantidos unidos por instituições que abrissem os mercados, aumentassem a participação, facilitassem o surgimento de densas redes de interações sociais e econômicas, aumentasse a previsibilidade do comportamento, e reduzissem as ameaças e o papel da coerção dentre eles (SILVERSTONE, 2014, p. 63).

No documento ainda consta uma importante definição da sinergia entre segurança nacional, economia, valores e política externa, quando afirma que “o papel do poder militar é servir ao propósito nacional de deter um ataque contra nós [EUA] enquanto buscamos, por outros meios, criar um ambiente no qual nossa sociedade livre possa florescer” (NSC-68, 1950, seção IV c). A NSC-68 parece ter representado um exemplo raro de sinergia entre ambos os lados da dualidade estadunidense, na medida que coloca os instrumentos mais realistas, ligados à segurança nacional, à serviço de uma ordem institucional liberal que, segundo Silverstone (2014), sustentou os valores políticos domésticos estadunidenses.

No entanto, a queda da URSS colocou os EUA em uma situação nova no sistema internacional, marcada pela unipolaridade. Barry Posen (1998), aponta que existiam quatro principais correntes internas que disputavam espaço no estabelecimento da Grande Estratégia estadunidense no pós-Guerra-Fria: o Neoisolacionismo, o Engajamento Seletivo, a Segurança Cooperativa e a Primazia. Na administração Clinton, os EUA oscilaram entre o Engajamento Seletivo e a Segurança Cooperativa, relegando poucos recursos para a manutenção do poder militar na visão dos partidários da Primazia (POSEN, 1998).

O Neoisolacionismo buscava com um padrão de alianças ocasionais e participações periódicas, com a crença de que ao final da Guerra Fria não existiria mais um antagonista na forma de uma grande potência e que os conflitos seriam regionalizados. Adeptos deste desengajamento subestimavam a participação

norte americana no sistema, não considerando as implicações de sua ausência, abrindo mão dos benefícios de liderança que a interdependência e o controle do sistema trazem aos EUA (PECEQUILO, 2011).

O Engajamento Seletivo reconhece a presença de potências regionais e sua possibilidade de deteriorar a posição estadunidense, propondo, assim, a estratégia de “engajar para conter”. Para Art (1998), essa seria a melhor Grande Estratégia para os Estados Unidos no pós-Guerra Fria, no intuito de manter os interesses americanos, atuando preventivamente para impedir danos aos Estados Unidos como uma estratégia de defesa avançada. Mearsheimer (2001) destaca que o Engajamento Seletivo demanda mais recursos que o Balanceamento Externo (*offshore balance*), posto em prática durante as duas Grandes Guerras, dada a necessidade de tropas estacionadas no exterior permanentemente, e que, após o fim da bipolaridade e da competição com a URSS, os EUA declinaram de retornar ao Balanceamento Externo aumentando sua presença no exterior. O autor aponta que, a partir de 2001, os EUA aproximaram-se da estratégia da Primazia (MEARSHEIMER, 2001).

Na unipolaridade, também se verificou o interesse da potência unipolar em assumir uma postura conservadora com relação ao SI no intuito de não ter a sua posição contestada, sendo importante então a balança de poder global no lugar da balança de poder regional. Assim, o isolamento geográfico da potência dominante e seu interesse em manter o status de potência unipolar resultaram em ações intervencionistas para preservar a ordem vigente, não permitindo a ascensão de outro polo no sistema internacional modificando a condição do mesmo de unipolar para a bipolar, ao impedir a transformação de uma multipolaridade desequilibrada regional em uma balança de poder hegemônica (DINIZ, 2006).

A manutenção da capacidade de ação global, abrangente e continuada, é resultado, primeiramente, do sucesso da potência em manter o “comando dos comuns”⁵ e, secundamente, de alianças que forneçam vantagens geoestratégicas propícias ao emprego e à projeção de força (DINIZ, 2006). Através dessas capacidades, um estado pode rapidamente deslocar tropas, suprimentos, conduzir operações de inteligência e manobras de apoio de fogo impunemente. Além das ações relativas às suas próprias forças, a nação detentora destas capacidades pode negar o uso dos comuns a qualquer nação beligerante, bloqueando o envio de tropas aliadas, armamentos, suas iniciativas de inteligência a partir de satélites e interromper os fluxos comerciais de importações e exportações debilitando

5 Comando dos comuns significa o vasto uso militar do mar aberto, do espaço, e do espaço aéreo acima dos 5 km, acima dos quais poucas nações detêm capacidade de negação do espaço aéreo. Segundo Posen (2003, tradução própria): “Comando significa que os Estados Unidos detêm muito mais o uso militar do mar aberto, espaço sideral e espaço aéreo do que os outros; e que ele pode ameaçar negar seu uso pelos outros de maneira crível”.

sua economia. Portanto, a partir do início do presente século, o governo Bush adotou a Primazia como estratégia, aproximando-se, por conseguinte, do Destino Manifesto. Decorrência disso foram as conflagrações da Guerra ao Terror, a relativização dos sistemas multilaterais, o reestabelecimento dos sistemas relacionados ao Escudo Antimíssil na Europa e a busca pela eliminação da capacidade de retaliação nuclear russa, dentre outros (LIEBER; PRESS, 2006).

O governo Obama, por sua vez, retomou ideias mais compatíveis com o conteúdo ético da Doutrina Monroe. No discurso, a transição foi radical: internamente, a mudança é indiscutível (medidas anticíclicas, *obamacare*, etc); externamente, o multilateralismo passa a ser valorizado, pregou-se à aproximação com a China e o reset com a Rússia (FRANÇA et al, 2012). No entanto, a grande estratégia de Obama permaneceu obscura. As ações em nível de política externa e de segurança foram confusas e não indicaram um afastamento da estratégia da Primazia. A seguir serão analisados indicadores da grande estratégia de Obama, tendo como estudo de caso a sua posição quanto a ascensão da China, enquanto no polo de poder.

Implicações do Debate Operacional para a Grande Estratégia Estadunidense

Nas últimas décadas, a China realizou um acelerado processo de modernização de suas Forças Armadas. O país possui o maior orçamento militar em termos absolutos na Ásia, e o segundo maior do mundo (IISS, 2015). Embora a expansão do poder naval chinês seja inegável, a análise da Marinha da China (*People's Liberation Army Navy - PLAN*) relativiza o nível de ameaça chinesa em uma guerra além de seu entorno, pois o perfil de força atual PLAN não condiz com a concepção de uma “marinha de águas-azuis”, capaz de projeção de poder extra regional (SILVERSTONE, 2014).

Uma potencial conflagração envolvendo a questão de Taiwan segue sendo a principal fonte de insegurança para as autoridades chinesas. Tal percepção foi reforçada a partir da Crise do Estreito de Taiwan em 1996, na qual os Estados Unidos posicionaram dois porta-aviões na região (DORNELLES, 2012). A partir de então, o esforço de modernização da marinha chinesa foi baseado na doutrina de “Defesa Ativa dos Mares Próximos”⁶ desenvolvida pelo almirante Liu Huaqing. O objetivo era a criação de um potencial dissuasório capaz de garantir capacidades de combate em uma potencial intervenção em Taiwan ou

6 A “Defesa Ativa dos Mares Próximos” concebida pelo Almirante Liu Huaqing em meados dos anos 1980, pode ser considerada uma evolução da doutrina de “defesa costeira”. Embora não advogue a construção de uma marinha de águas azuis, como a marinha americana, ela defendia possuir capacidades até a segunda cadeia de ilhas, sem alcançar o Pacífico Sul e o Oceano Índico (LI, 2011).

em territórios marítimos contestados; assegurar as principais SLOCs⁷ em caso de guerra, e; a capacidade nuclear de segundo ataque. Ademais, foram desenvolvidas capacidades assimétricas de A2/AD⁸ como forma de enfrentar a marinha norteamericana.

A doutrina chinesa de emprego das suas diversas plataformas de A2/AD, prevê um escalonamento em dois níveis, utilizando como base a primeira e segunda cadeias de ilhas. Dentro do alcance da primeira cadeia de ilhas seriam empregados meios típicos de negação de área (AD), predominando a utilização de mísseis balísticos de curto alcance, mísseis de cruzeiro antinavio baseados em terra, minas marinhas, submarinos diesel-elétricos, aviação antinavio de curto alcance e uma grande frota de embarcações de diversos portes protegidas pelo “guarda-chuva” de defesas antiaérea de longa distância e pela aviação de caça. Entre a primeira e a segunda cadeia de ilhas seria, então, a área de emprego das tecnologias e meios de antiacesso (A2), como os submarinos de ataque de propulsão nuclear, o míssil balístico antinavio DF-21D⁹ e a aviação antinavio de longa distância (KREPINEVICH, 2010).

7 SLOCs (*Sea Lines of Communication*) são rotas marítimas por onde passam os fluxos de navios de guerra, comerciais ou logísticos. São “caminhos” por onde circula todo o trânsito marítimo (PEELE, 1997).

8 Embora a defesa de um ataque de força hostil seja a missão de qualquer enfrentamento defensivo, o emprego dos termos Antiacesso e Negação de Área são específicos quando a ação busca barrar um adversário com forças muito superiores que, se desdobradas no campo de batalha, podem causar uma vitória decisiva (TANGREDI, 2013). Ações de Antiacesso (A2) são geralmente de longo alcance e visam evitar que uma força hostil entre no Teatro de Operações (*Theater of Operations* - TO). Ações de Negação (AD) de Área, por sua vez, são geralmente de curto alcance e visam apenas limitar a liberdade de ação de uma força hostil no TO, não evitando o seu ingresso no mesmo (USA, 2012: 6).

9 A China estava desenvolvendo o primeiro míssil balístico antinavio DF-21D - o “Matador de Porta-aviões com alcance de 1.500 km e guiagem ativa na fase terminal, graças a uma combinação de radares, sensores e um veículo de reentrada manobrável (*maneuverable reentry vehicle* - MaRV) sendo capaz de atacar grandes vasos em movimento, incluído porta-aviões (O’ROURKE, 2015, p 5).

Figura 1: Primeira e Segunda Cadeias de Ilhas (First and Second Island Chains)



Fonte: KREPINEVICH, 2010.

O posicionamento defensivo chinês foi digno de atenção nas prioridades de defesa dos EUA, sendo mencionado no *Strategic Guidance* de 2012 (USA, 2012b). Nele consta que as forças armadas estadunidenses investirão o necessário para manter capacidades de operar em ambientes de antiacesso e negação de área. Além disso, como visto na primeira seção, é condizente com a histórica busca pela *grand area access* através da manutenção do comando dos comuns. O temor principal era que as SLOCs fossem controladas pelas capacidades de negação do uso do mar da PLAN causando danos à economia estadunidense, temendo, em última instância, a dissolução dos tradicionais laços políticos, econômicos e militares entre EUA e os países da região do Indo-Pacífico (SILVERSTONE, 2014).

O referido posicionamento chinês também estimulou o principal debate conceitual no governo Obama sobre o nível operacional: o embate entre o conceito oficial de *Air-Sea Battle* e as alternativas, especialmente o *Offshore Control*. Ambos versam sobre os meios para se lidar com as finalidades estratégicas e políticas. A seguir, aprofundaremos as definições sobre os conceitos e refletiremos sobre suas finalidades para, então na próxima seção, fazer um balanço estratégico sobre as escolhas e opções estadunidenses.

O *Air-Sea Battle* (ASB) é um conceito operacional desenvolvido pelo *Center*

for *Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA), a partir do conceito de *Air-Land Battle* utilizado na Guerra Fria. A primeira versão data de 2010, ainda sem a participação do Departamento de Defesa, e por isso, trazia orientações detalhadas de como este conceito poderia ser transformado em estratégia de combate para ser utilizado no enfrentamento de ambiente de A2/AD (KAZIANIS, 2014). O ASB continuou sua evolução, sendo adotado oficialmente em 2012, como parte de um conceito – ou programa – muito mais amplo, o *Joint Operational Access Concept* (JOAC), que pretende responder ao A2/AD através do uso conjunto das forças armadas norte americanas em uma perspectiva de domínio-cruzado¹⁰ (USA, 2012a). O *House of Armed Services Committee* após um encontro em 2013 com oficiais de todas as forças e estudiosos da testificou que o *Air-Sea Battle* é “concebido para garantir o acesso a parcelas dos “Comuns Globais” - que são as áreas do ar, do mar, o ciberespaço e o espaço que ninguém é “dono”, mas que todos nós dependemos - tais como as linhas de comunicação marítimas” (KAZIANIS, 2014 tradução própria).

O ASB objetiva conduzir ataques integrados e em profundidade (*networked attack-in-depth – NIA*) nos centros de Comando e Controle (C2) e dos sistemas de lançamento, anti-áreos (SAMs) e de estocagem do adversário, procurando desestabilizar, destruir e derrotar (*Disrupt, Destroy and Defeat – D3*) as capacidades de A2/AD do inimigo. O **NIA-D3** sintetiza três esforços básicos do conceito:

(1) Desestabilizar o Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância, e Reconhecimento (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance – C4ISR* ou C4I) do adversário; (2) Destruir as plataformas e sistema de armas de A2/AD do adversário e; (3) Derrotar as armas e formações empregadas pelo adversário (UNITED STATES, 2013, p. 7, tradução própria, numeração nossa).

O conceito se baseia na utilização de tecnologias militares de vanguarda e dispendiosas, a partir de um emprego de domínio-cruzado (KREPINEVICH, 2010). O desenvolvimento da tecnologia furtiva (*Stealth*), da Tecnologia Hipersônica, armas termobáricas e armas de energia direta (*Direct Energy Weapons*) como lasers e *High Power Microwaves*, para desabilitar os eletrônicos importantes à rede de defesa, mostra a importância da digitalização e dos investimentos em pesquisa de armamentos para a concretização deste conceito operacional (MARTINS, 2008).

Em um possível enfrentamento com a China, o ASB desbarataria os centros

¹⁰ Domínio-cruzado pode ser definido de acordo com a plataforma a partir da qual um ator lança um ataque e a plataforma na qual se encontra o alvo” (MANZO, 2012, p. 9), como destruir um navio do ar.

de C4ISR das forças armadas chinesas, podendo também, impactar nas cadeias de comando do próprio Partido Comunista Chinês, rompendo o contrato social hoje existente que consegue organizar um país com mais de um bilhão de habitantes, podendo ter graves consequências para a estabilidade social e capacidade de sobrevivência de milhões de pessoas. Críticos do conceito apontam que o ASB poderia contribuir para o aumento da possibilidade de escalada nuclear, já que China poderia considerar atacar preemptivamente para preservar seus centros de C2¹¹.

Em 2015 o Pentágono incorporou o *Air-Sea Battle Office* ao *Staff Conjunto* do Departamento de Defesa, abandonando o nome *Air-Sea Battle* pelo novo *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* (JAM-GC). O novo nome busca responder às críticas, especialmente do exército, cujo papel estaria marginalizado em tal estratégia (LaGRONE, 2015). No entanto, nada além de uma mera mudança de nomenclatura parece ter ocorrido, uma vez que tal conceito operacional já está enraizado no planejamento de longo prazo do perfil de força dos EUA, onde o as aquisições programadas e já realizadas indicam uma substantiva preferência por sistemas aeronavais, *stealth*, relacionados às funções antimíssil e à toda a estrutura do ASB (HARRISON; COHN, 2014).

Logo após a adoção oficial da doutrina, surgiram diversas críticas ao ASB, materializadas na alternativa do *Offshore Control*, que propunha o estrangulamento da economia inimiga pelo controle das linhas de comunicações comerciais em zonas afastadas, e negação do mar na proximidade do território chinês (HAMMES, 2012). A estratégia do *Offshore Control* prevê trabalhar com nações amigas dos EUA localizadas na Ásia-Pacífico, para garantir que os Estados Unidos possam interditar as importações de energia e de matérias-primas e exportações industriais chinesas – à partir da interceptação de navios cargueiros pelos seus inúmeros navios e de seus aliados – enquanto protege - através da construção e melhoria das capacidade de A2/AD - territórios amigos ameaçados buscando: “o término do conflito nos termos americanos através do esgotamento econômico chinês, sem danos à infraestrutura da China continental ou à rápida escalada do conflito.” (HAMMES, 2012 p. 6, tradução própria). *Policy makers* norte americanos conservadores criticaram o *Offshore Control* argumentando que ele não seria efetivo contra de um país continental, e afirmam ser um risco incrementar as capacidades de A2/AD de países “atualmente” aliados (COLBY, 2013). De emprego mais cauteloso do que o ASB, o *Offshore Control* buscava evitar o ataque na terra natal chinesa, conferindo margem de manobra para o governo declinar do enfrentamento sem prejuízos ao Partido Comunista Chinês

11 A China matem seus veículos lançadores e ogivas desmontados e separados, acreditando na dissuasão pelo segundo ataque, a mudança desta postura faria com que ela tivesse seus mísseis montados e preparados para disparar ao sinal de primeiro ataque (HAMMES, 2013).

e mais importante, a estabilidade social da China. O trecho a seguir, extraído do original *Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlike Conflict*, sintetiza a estratégia:

Ao reduzir a dependência de espaço e cibernética e manter a transparência em tempos de paz, crise e guerra, o *Offshore Control* reduz a pressão de uma escalada sobre os tomadores de decisão[...]. Ele é projetado para retardar uma crise para permitir semanas, não segundos, para a tomada de decisões relativas à escalada do conflito. [...] Finalmente, ele fornece uma resolução de conflito que não exige uma vitória decisiva inalcançável”. (HAMMES, 2012, p. 15).

Portanto, algumas conclusões para o nível da estratégia podem ser tiradas a partir da análise de ambos os conceitos. No *Air-Sea Battle*, percebe-se ocultamente uma busca pela unipolaridade, na medida que colocaria em cheque as capacidades nucleares chinesas de segundo ataque, podendo levar a China a lançar suas ogivas por antecipação, já que estaria na iminência de perdê-las. No entanto, a operacionalização do ASB parece beirar a fantasia, mesmo possuindo caças de 5ª geração dotados da tecnologia de ponta em furtividade, os EUA enfrentariam sérias limitações para aplicar o conceito, especialmente para penetrar nas defesas chinesas¹². Nesse caso, a doutrina estaria precedendo a inovação tecnológica e criando uma demanda pela propulsão hipersônica, a qual poderia tornar o conceito realidade.

Já o *Offshore Control* parecia mais realista, na medida que absorve a importância noção do atrito, da política e demais consequências de uma possível conflagração entre China e EUA para a estabilidade do Sistema Internacional. Além disso, aproxima-se de uma grande estratégia definida e, mais importante, explícita: o Balanceamento Externo. Nesse sentido, não nutre ilusões baseadas na vitória rápida, mas desenvolve mediações militares e políticas capazes de gerenciar adequadamente as crises para evitar a guerra. Considerando essa dualidade, uma pergunta permanece em aberto: por que o governo Obama, declaradamente multilateral e bebendo da Doutrina Monroe, adotou o ASB e não uma alternativa mais sensata e branda? Teria sido isso fruto de concessões aos neoconservadores ou apenas mais um sintoma de decisões erráticas em sua PES? A resposta a essa questão está no tema central do artigo: A importância de se ter uma grande

12 A rede defensiva chinesa é robusta, vão desde os mais simples SAMs, minas marítimas, elevada quantidade de mísseis antinavio capazes de saturar qualquer defesa de ponto, até os que envolvem tecnologias antissatélite (ASAT), minas inteligentes, mísseis balísticos antinavio (DF-21D), caças de última geração e inclusive uma rede de túneis subterrâneos modernos, denominada como a “Muralha Subterrânea” e alegadamente capaz de fornecer abrigo às capacidades nucleares de retaliação (HAGT; DURNIN, 2009; GORMLEY et al, 2014; DORNELLES JR, 2014; O’ROURKE, 2015).

estratégia definida.

O Dilema da Grande Estratégia no Governo Obama

A definição de estratégia estabelecida pelos EUA no governo Obama ignorou em boa parte as características políticas que condicionam e são condicionadas por ela. Estratégia, segundo essa definição, é a esfera da guerra “em que uma nação (...) determina objetivos e orientação de segurança estratégica nacional (...), em seguida desenvolve e usa os recursos nacionais para alcançar aqueles objetivos” (USA-DOD, 2014, p. 251). Segundo Martins e Cepik (2014, p. 40), “trata-se de uma definição puramente técnica e procedimental”, onde a dissociação entre estratégia (meios) e política (fins – interesse nacional) gera uma inversão entre os fatores, transformando os EUA, seus valores, sua identidade e seus interesses, em meros instrumentos, ao invés de condicionantes, da estratégia (CEPIK; MARTINS, 2014).

Muitos autores não viram diferenças substanciais nas escolhas em nível de Grande Estratégia entre o governo Obama e seus antecessores (RAHAWESTRI, 2010; GOURE, 2012; PORTER, 2013). Diversos fatos corroboraram a análise de que a estratégia permaneceu sendo a da Primazia não havendo, de fato, uma Grande Estratégia de Obama. Em termos securitários, os dois principais estariam relacionados a implementação do já referido *Air-Sea Battle* e do aprofundamento da Defesa Antimíssil na Europa e na Ásia, incluindo uma maior presença da Marinha estadunidense no pacífico em bases avançadas, como Okinawa, Cingapura e Darwin.

A estratégia da Primazia também se verificou, embora não seja escopo trabalho, no plano econômico, especialmente na busca acelerada pela implantação de tratados de livre comércio assimétricos, como foi o caso do TPP. Porter (2013) reconheceu alguns esforços, incipientes, no sentido de dividir o fardo da região da PES de Obama, como a aproximação com a Índia, porém considerou-a altamente intervencionista, tendo como objetivo primário a primazia através da presença permanente, mantendo-se a característica mistura de supremacia militar, dissuasão, reafirmação e promoção da democracia (PORTER, 2013, p. 24-25).

Nos moldes propostos, o Escudo Antimíssil só era compatível com a estratégia da primazia, visto que os EUA possuem capacidades nucleares muito superiores do que Rússia e China e capacidade de segundo ataque já garantida (CEPIK; MARTINS, 2014). Goure (2012) defende que, diferentemente do que se esperava, o governo Obama, “ao invés de minimizar a importância dessas capacidades, [...] buscou enfatizar os meios nos quais a nova abordagem [ao Escudo], na verdade, aumentasse as perspectivas de se instalar um sistema defensivo robusto no curto prazo” (GOURE, 2012, p. 19). Como resultado da alocação de vasos dotados de

capacidade AEGIS, com o míssil SM-3 cada vez mais avançados, esperava-se que, ao fim desta década, a nova arquitetura do Escudo na Europa e na Ásia proveria uma proteção mais robusta, mais inteligente e com capacidade de mobilidade (GOURE, 2012). Nesse sentido, entende-se o porquê do reset com a Rússia não ter dado certo antes mesmo da crise ucraniana.

Especialmente por essas razões, compreende-se mais facilmente as impressões dúbias da China a respeito da política externa de Obama, cuja aproximação com a multipolaridade se resumiu a um modelo assimétrico e pouco convidativo às potências emergentes. A nova ordem mundial proposta era ainda a da Primazia, centrada nos EUA anulando qualquer tipo de paridade ou mesmo autonomia estratégica (PORTER, 2013). Segundo os chineses à época, “Washington deseja cooperação em seus próprios termos, buscando deter Pequim de desenvolver capacidades militares para defender seus próprios interesses e pretende promover mudanças no próprio caráter do regime Chinês” (NATHAN; SCOBELL, 2012).

Diretamente relacionado à falta de uma definição clara de grande estratégia - ou mesmo de mecanismos institucionais, aos moldes da NSC-68, capazes de costurar segurança nacional, política interna, externa e de segurança com os valores e com as instituições estadunidenses - está a implementação de conceitos como o *Air-Sea Battle*. Desconectado de preocupações políticas, o ASB foi a operacionalização de algumas ansiedades dominantes nos EUA, relacionadas à crescente austeridade, na qual o emprego de tropas se tornou cada vez mais custoso, e na preferência duradoura por tecnologias “cirúrgicas” sobre formas mais pesadas de poder militar (LIEBERT, 2014).

Há uma confusão séria e perene no pensamento estratégico estadunidense que não faz diferenças entre força e poder (CZEGE, 2014). Poder militar é diferente do simples emprego de força destrutiva em estado bruto. Segundo Huba Wass de Czege (2014, p. 129), “poder militar, na verdade, é a habilidade de influenciar as decisões e o comportamento humano; utiliza-se a força de maneira focal e construtiva, conjuntamente com outros instrumentos de poder”. O *Air-Sea Battle*, nesse sentido, ignora toda uma série de mediações necessárias para atingir a vitória. O próprio núcleo do conceito, resumido pelo NIA-D3, é extremamente incoerente pois, mesmo que fosse possível a realização de ataques em profundidade em território chinês, não há nenhuma garantia de que a China se renderia após ter seus radares e seus sistemas de mísseis destruídos. De fato, o contrário é o esperado: a história demonstra que a tendência nesses casos é que o governo e a opinião pública do país atingido se tornem ainda mais coesos e decididos a não capitular facilmente, como caso da Blitz de Hitler sobre Londres na II Guerra Mundial (CZEGE, 2014). Nesse caso, a dissociação entre poder militar e força fica explícita, na medida que os objetivos estratégicos não seriam atingidos mesmo que o conceito saia vitorioso.

Decorrência dessa confusão entre força e poder, nas discussões a respeito do perfil das forças armadas estadunidenses e sua estrutura militar, parece haver uma obsessão com foco na tecnologia. O *Air-Sea Battle*, novamente, é o exemplo disso: promete-se uma forma de praticamente extinguir a fricção e a “névoa” da guerra a partir do emprego de tecnologias de ponta em ISR, em furtividade e em precisão, baseando-se na confiança do complexo militar-industrial estadunidense (WILSON III, 2014). Tais crenças ganharam ainda mais força se considerarmos o contexto de desgaste do poder terrestre pesado (Afeganistão e Iraque) e a preocupação com os custos excessivos destas operações (austeridade). “O apelo parece tão grande que, de fato, [o conceito] ascendeu rapidamente como uma estratégia nacional de fato” (WILSON III, 2014, p. 85).

Como visto, no entanto, o *Air-Sea Battle* trata-se apenas de um conceito operacional. Estaria ele a serviço de uma grande estratégia de primazia? O governo Obama e sua abordagem multilateral, aproximada à Doutrina Monroe, pareceu não perceber, ou, pior, ignorou, as implicações do ASB. Na prática, ocorreu que, na ausência de uma grande estratégia própria definida, Obama desenvolveu um comportamento errático, adotando conceitos operacionais completamente incompatíveis com os valores pregados por ele. Quase que profetizando o momento, Posen e Ross (1997, p. 51), destacaram em 1997 que:

[...] quem sonha com segurança cooperativa, mas pratica a primazia, deve entender que está gradualmente erodindo as instituições internacionais na qual os seus sonhos se baseiam [...] uma nova retórica e diplomacia com uma estratégia de contenção não permite relações particularmente amigáveis com os objetos de tal política (POSEN; ROSS, 1997, p. 51).

Ignorar a necessidade de uma grande estratégia, implica em fornecer uma autonomia desproporcional a esses conceitos operacionais e aos militares responsáveis por eles, deixando em suas mãos, na prática, o desenrolar das relações securitárias (MARTINS; CEPIK, 2014). Ignora-se a política, focando-se apenas na tática e nas operações. Pensa-se apenas em vencer a primeira batalha da próxima conflagração, ao invés de desenvolver sistemas de dissuasão robustos, estáveis e realmente defensivos (CZEGE, 2014). As consequências geradas por isso em eventuais crises são imprevisíveis, ainda mais considerando o caráter nefasto do conceito.

O ASB demandou a reflexão sobre algumas perguntas centrais. Qual, no contexto de austeridade, é o ponto ideal entre investimentos em sistemas intensivos em capital e intensivos em capital humano? O ASB pode, na prática, cumprir o que promete? Qual o papel do poder terrestre no planejamento do conceito e no perfil de forças EUA?

As respostas a essas perguntas explicitam uma nociva retroalimentação entre a escolha de sistemas táticos e conceitos operacionais com a grande estratégia. Segundo Martins e Cepik (2014, p. 14):

O Escudo Antimíssil, conjugado com o ASB, impulsiona os EUA numa direção que não é necessariamente aquela que a população deseja, pois, sua viabilidade na prática demanda sua conversão em um Império Universal. Tal direção tampouco serve à segurança nacional, visto que os cidadãos dos EUA são os que mais têm a perder com a disseminação de um estado de violência de alcance potencialmente global com o fim da dissuasão mútua assegurada. E tampouco se identifica com as aspirações individuais da maioria dos cidadãos americanos, que querem emprego e renda para que possam se autodeterminar com os seus próprios recursos. Esses dois reductionismos empregados sucessivamente, o de restringir governança à força, e esta a uma arma, vetor ou procedimento tático, têm acarretado dificuldades intransponíveis para conciliar a política de defesa e segurança dos Estados Unidos com uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico. E compromete a integridade do Estado e o futuro dos que ainda não nasceram, expondo o país ao risco da guerra termonuclear ao mesmo tempo em que negligenciam o papel dos gastos militares na inserção na transição tecnológica.

As alternativas ao *Air-Sea Battle* pareciam ser mais benéficas, tanto para os EUA, quanto para a própria estabilidade do SI. Conceitos como o de *Offshore Control*, cuja grande estratégia é a do Balanceamento Externo (*offshore balance*), conectam o nível tático e o operacional com o nível estratégico, da política. Afinal, esses níveis são interdependentes (CLAUSEWITZ, 2007), devendo haver mecanismos de controle recíprocos (*checks and balances*), onde a sociedade, seus anseios e seu futuro, seja representada nas decisões de política externa e de segurança, na medida que as ações desregradadas na última geram consequências sérias sobre a população e sua segurança.

Considerações Finais

Algumas conclusões importantes podem ser tiradas da presente análise, dizendo respeito especialmente ao nível estratégico, porém também versando sobre a tática e as operações. Percebe-se uma relação de retroalimentação entre todos os níveis e em todas as direções. Ou seja, por um lado, o estabelecimento de uma grande estratégia, com meios e fins bem definidos, norteia o desenvolvimento de conceitos operacionais, cuja função seria empregar os sistemas táticos – também moldados pelas necessidades pautadas na estratégia – a fim de garantir os objetivos políticos. Pelo outro lado, quando a grande estratégia é errática, difusa ou simplesmente inexistente, toda a condução do processo fica sob a responsabilidade

dos comandantes militares e dos sistemas táticos disponíveis – passíveis de todo o tipo de influência, caso do lobby do complexo militar-industrial (FALLOWS, 2015). Ou seja, nesse último caso, ocorre a apropriação dos meios sobre os fins. Paradoxalmente, a negação da política na própria condução da política externa e de segurança (MARTINS; CEPIK, 2014).

Dessa perspectiva, o presente artigo analisou a grande estratégia estadunidense sob o governo Obama frente a ascensão chinesa, identificando uma dualidade histórica (pontos de atrito e pontos de convergência) e a situação da época em um contexto de ascensão da multipolaridade. Compatibilizou-se o binômio Doutrina Monroe e Destino Manifesto proposto por Mantovani (2006), a dicotomia nacionalismo e liberalismo de Liebert (et al, 2014) e o conceito de *grand area access* de Silverstone (2014) a fim de se caracterizar a dualidade do pensamento estratégico estadunidense, sua visão de país e de mundo. Em síntese, a Doutrina Monroe tende à multipolaridade, vendo os EUA como uma grande potência dentre outras, buscando aliados regionais para criar uma governança nucleada em regiões; sem deixar, no entanto, a ascensão de uma potência capaz de transpor as barreiras oceânicas estadunidenses. O Destino Manifesto, por sua vez, tende à unipolaridade, crendo na superioridade estadunidense e no seu papel de única potência do globo, retendo a responsabilidade de espalhar os ideais estadunidenses de democracia e suas instituições através do globo, não hesitando em lidar com problemas unilateralmente e através do emprego da força (MANTOVANI, 2006; LIEBERT et al, 2014). O ponto em comum entre elas, é a necessidade de ambos em manter o *grand access area*, ou seja, o acesso estadunidense a qualquer lugar do globo, seja em termos militares, econômicos ou políticos (SILVERSTONE, 2014).

Como os efeitos da dualidade se projetaram na definição da grande estratégia na ascensão da China e na recuperação da Rússia, analisou-se o governo Obama e os conceitos operacionais adotados para contenção da China militarmente no Sul e Sudeste Asiático. Percebeu-se que, com o surgimento de sistemas capazes de negar o uso do mar e o acesso estadunidense no entorno estratégico chinês, contestava-se o objetivo comum de ambos os espectros da dualidade. Foi desenvolvido, então, o conceito do *Air-Sea Battle*, objetivando perfurar as defesas chinesas e obter a vitória militar sobre o adversário em um contexto de eventual crise. Como visto, no entanto, o *Air-Sea Battle* é baseado na ofensiva, na preempção e na crença em vitórias fulminantes, sendo condizente com o Destino Manifesto e com a busca pela primazia nuclear, embora tenha sido adotado pelo Governo Obama, cujo discurso é o da Doutrina Monroe.

Isto parece ter ocorrido, então, devido à ausência de uma grande estratégia bem definida pelo governo Obama. Diferentemente de outras administrações, a gestão Obama pareceu errática em termos de política externa e de segurança, não definindo objetivos claros em níveis de política externa ou, fazendo-o,

mas sem conseguir cumprí-los devido aos seus próprios equívocos – caso do rebalanceamento ou pivô para a Ásia num contexto de ascensão do caos no Oriente Médio. Embora busque a multipolaridade, acabou abraçando a primazia e a busca pela unipolaridade na medida que adota o *Air-Sea Battle* e aprofunda o Escudo Antimíssil na Europa e na Ásia. Assim, concedeu uma autonomia desproporcional aos meios operacionais, também aos sistemas táticos e às ações procedimentais, gerando resultados potencialmente perigosos, mesmo que não sendo desejados pelo presidente, indo desde disputas cotidianas envolvendo interceptações de aeronaves nas Zonas de Identificação Aérea, até potenciais instabilidades incontroláveis em crises mais sérias, na medida que os incentivos à iniciativa e à preempção se tornam crescente sedutores para o uso da força no SI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ART, Robert J. The Strategy of Selective Engagement. In: BOYER P.G.; WOOD R.S. **Strategic Transformation and Naval Power in the 21st Century**. Newport: Naval War College, 1998.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. New York: Oxford University Press, 2007.

COLBY, Elbridge. Don't Sweat AirSea Battle. **The National Interest**, 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2yHRUUY>> Acesso em: 05 ago. 2014.

CUMMINGS, Bruce. **Dominion from Sea to Sea**. New Heaven: Yale University, 2009.

CZEGE, Huba W. The Military Power to Deter, Defend, Enforce, and Pacify. In: SILVA, J. D; LIEBERT, H.; WILSON III, I (Ed.). **American Grand Strategy and the Future of US Landpower**. Carlisle: SSI/US Army War College Press, 2014, p. 95-132.

DINIZ, E. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade: Uma discussão teórica realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.28, n. 2, p. 505-565, Jul/ Dez. 2006.

DOMINGUES, Beatriz Helena. Manifest Destiny in American History: Religion, History and Policy. In: Diniz, E. (org). **Estados Unidos: Política Externa e Atuação na Política Internacional Contemporânea**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

DORNELLES, Arthur. **China e Estados Unidos na Balança de Poder do Leste Asiático: comparações, econômicas e militares**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

FALLOWS, James. The Tragedy of the American Military. **The Atlantic**. Janeiro/ Fevereiro, 2015. Disponível em <<http://goo.gl/qBkTUf>> Acesso em 11/08/2015.

FRANÇA, A.; et al. Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos. In. MARTINS, J. Org. **Relações internacionais contemporâneas 2012/2: Estudos de caso em PES**. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2013.

GORMLEY, D; et al. **A Low-Visibility Force Multiplier: Assessing China's Cruise**

Missile Ambitions. Washington: National University Press, 2014.

GOURE, Daniel. The Obama administration's phased-adaptive architecture: technological, operational and political issues. **Defense & Security Analysis**. vol. 28, n. 1, Março, 2012, p. 17-35.

HAGT, E.; DURNIN, M. China's Antiship Ballistic Missile: Developments and Missing Links. **Naval War College Review**, Autumn 2009, Vol. 62, No. 4, 2009.

HAMMES, Thomas X., Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlike Conflict. **Strategic Forum** No 278. Washington DC: National Defense University Press, 2012.

HAMMES, Thomas X. Sorry, Air-Sea Battle Is No Strategy. **The National Interest**, 2013. Disponível em: < <http://tiny.cc/bckuaz>> Acesso em: 05 ago. 2014.

HARRISON, Todd; COHN, Jacob. **FY 2015 Weapon Systems Factbook**. Washington: CSBA, 2014.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics**. London: IISS, 2015.

LI, Nan (2011). The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: from "Near Coast" and "Near Seas" to "Far Seas". In: SAUNDERS, P. et.al. **The Chinese Navy: expanding capabilities, evolving roles**. Washington, DC: National University Press, p.109-140.

LIEBER, Keir A.; PRESS, Daryl G. The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy. **International Security**, vol. 30, n. 4. 2006. (pp. 7-44).

LIEBERT, H.; SILVA, J. D; WILSON III, I (Ed.). **American Grand Strategy and the Future of U.S. Landpower**. Carlisle: SSI/U.S Army War College Press, 2014.

KAZIANIS, Harry. **The Evolution of Air-Sea Battle**. Center for International Maritime Security. 14 fev. 2014. Disponível em: < <http://bit.ly/31pE9pF>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

KREPINEVICH, A. **Why AirSea Battle?** Washington DC: CSBA, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2yJdE2e>>. Acesso em: 13 abr 2010.

LaGRONE, Sam. **Pentagon Drops Air-Sea Battle Name, Concept Lives On**. USNI News. 20 jan. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2MGfusY>> Acesso em: 21 mai. 2015

MANTOVANI, Maria da Graça Hahn. **Tribunal sul-americano: concepção cibernética de integração**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

MANZO, Vincent. Deterrence and Escalation in Cross-domain Operations. **Joint Force Quarterly**. National Defense University Press, Washington: No 66, jul./set. pp. 8-14, 2012. Disponível em: < <http://tiny.cc/smkuaz> >. Acesso em: 05 nov. 2013.

MARTINS, José Miguel Q. **Digitalização e guerra local: como fatores do equilíbrio internacional**. Tese de doutorado. PPG Ciência Política, UFRGS: Porto Alegre, 2008.

MARTINS, José Miguel; CEPIK, Marco. A. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A lógica da Preempção e Suas Implicações Internacionais. In: ARTURI, C. **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 14-47.

- MARX, Karl. Deslocamentos do Centro de Gravidade Mundial. Nova Gazeta Renana. **Revista Política e Económica**. Nº2 fevereiro de 1850. Disponível em: < <http://bit.ly/2MJ9jEK> >. Acesso em: 22 ago. 2015.
- MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton, 2001.
- NATHAN, Andrew; SCOBELL, Andrew. How China Sees America: the Sum of Beijing's Fears. **Foreign Affairs**, Set/Out de 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/QjYEup>>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- NSC-68. **A Report to the National Security Council - NSC 68**, 12 de abril, 1950. President's Secretary's File, Truman Papers, 1950. Disponível em: <<https://goo.gl/Ya7gz3>>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- MACHADO, L. R. ; SIMIONATO, G. . Da Importância de uma Grande Estratégia: O Caso Estadunidense e a Ascensão Chinesa. In: **I Seminário Internacional de Ciência Política**, 2015, Porto Alegre - RS. Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre: PPCPol - UFRGS, 2015. Disponível em:< <http://tiny.cc/wcfvaz> >. Acesso em: 22 jul. 2019.
- O'ROURKE, Ronald. **China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities - Background and Issues for Congress**. Congressional Research Service. 2015. Disponível em: < <http://tiny.cc/fqkuaz> >. Acesso em: 07 ago. 2015.
- O'SULLIVAN, John. Annexation. **United States Magazine and Democratic Review** 17, no.1 (July-August 1845). New York. p 5-10 Disponível em: < <http://tiny.cc/vskuaz> > Acesso em: 25 de Nov de 2013.
- PECEQUILO, Cristina. S. **A política externa dos Estados Unidos**. 3ªEd. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- PEELE, R. B. **Maritime Chokepoints: Key Sea Lines of Communication (SLOCs) and Strategy**. Carlisle Barracks: US Army War College, 1997.
- PORTER, Patrick. **Sharing Power? Prospects for a U.S. Concert-Balance Strategy**. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.
- POSEN, B.R. Grand Strategy and Naval Force Structure. In: BOYER P.G.; WOOD R.S. **Strategic Transformation and Naval Power in the 21st Century**. Newport: Naval War College Press, 1998.
- POSEN, B. R. Command of the commons. **International security**, v. 28, p. 5-46, 2003.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n.36 jun., 2010 pp147-174. Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
- RAHAWESTRI, Mayang. Obama's Foreign Policy in Asia: More Continuity than Change. **Security Challenges**, vol. 6 n. 1. 2010, p. 109-120.
- SILVERSTONE, Scott. American Grand Strategy and the Future of Lanpower in Historic Context. In: SILVA, J. D; LIEBERT, H.; WILSON III, I (Ed.). **American Grand Strategy and the Future of U.S. Landpower**. Carlisle: U.S Army War College Press, 2014, p. 55-80.

TANGREDI, J. **Anti-Access Warfare**. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.

TILL, Geoffrey. **Seapower**. New York: Routledge, 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense (DoD). Air-Sea Battle Office. **Air-Sea Battle Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial**. Mai. 2013. Disponível em: <<http://tiny.cc/wwkuaz>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

_____. Department of Defense. **Joint Operational Access Concept**. Washington DC: 2012(a). Disponível em: <<http://bit.ly/2T8nqEJ>> Acesso em: 05 dez. 2013.

_____. Department of Defense. **Sustaining US Leadership: Priorities for 21Th Century Defense 2012**. 2012(b). Disponível em: <<http://bit.ly/2YPtp2x>> Acesso em: 05 nov. 2014.

_____. Department of Defense. **Quadrennial Defense Review 2014**: Mar. 2014 Disponível em: <<http://bit.ly/2M3mfpb>> Acesso em: 31 jul. 2019.

WALTZ, Kenneth N. **O Homem, o Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WILSON III, Isaiah. Reconsidering American Power. In: SILVA, J. D; LIEBERT, H.; WILSON III, I (Ed.). **American Grand Strategy and the Future of U.S. Landpower**. Carlisle: SSI/U.S Army War College Press, 2014, p. 81-94.

Recebido em agosto de 2019.

Aprovado em outubro de 2019.

PODER MONETÁRIO CHINÊS: O YUAN/RENMINBI COMO ALTERNATIVA AO DÓLAR NORTE-AMERICANO

CHINESE MONETARY POWER: YUAN/RENMINBI AS AN ALTERNATIVE TO THE U.S. DOLLAR

Vinícius Lerina Fialho¹

RESUMO

Este artigo discute o *yuan/Renminbi* (RMB) como alternativa diante do dólar norte-americano. A China, desde a década de 1970, almeja a internacionalização de sua moeda, mas foi apenas nos anos 1990 que esta iniciativa obteve um maior apoio das autoridades chinesas. Contudo, com a Crise Asiática do final do século XX, esta pauta ficou em *stand-by*, sendo identificada novamente no transcorrer do século XXI principalmente após a crise do *subprime*. Diante disso, nosso debate é feito a partir de três seções. Em primeiro lugar, visamos entender a partir da revisão da literatura o posicionamento dos autores sobre o processo de internacionalização da moeda chinesa. Em seguida, buscamos apresentar as articulações da China para a internacionalização do RMB em uma perspectiva histórica anterior a 2008. Posteriormente, objetivamos identificar dentro do contexto do pós-crise do Lehman Brothers as ações chinesas, ressaltando a entrada da sua moeda na cesta dos Direitos Especiais de Saque (DES) em 2015 do Fundo Monetário Internacional (FMI). Por fim, levantamos alguns questionamentos finais sobre o RMB como alternativa ou não ao dólar norte-americano no Sistema Monetário Internacional (SMI).

PALAVRAS-CHAVE

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

RMB; China; DES; Dólar norte-americano.

ABSTRACT

This paper discusses the *yuan/Renminbi* (RMB) as an alternative to the American dollar. Since the 1970s, China has aimed at internationalizing its currency, but it was only in the 1990s that such initiative had a bigger support from the Chinese authorities. However, this goal was shelved with the Asian Crisis at the end of the 20th Century and only brought back again during the following century, after the *subprime* crisis. Considering this contextual exposition, this discussion is structured in three main sections. First, the paper draws a literary review as to attempt to understand academia's perspective regarding the Chinese currency internationalization process. Afterwards, it identifies Chinese actions within the post-Lehman Brothers crisis context, highlighting the currency's entrance into the 2015 International Monetary Fund's Special Drawing Rights (SDR). Finally, the paper questions the RMB as an alternative to the American dollar within the International Monetary System (IMS) framework.

KEYWORDS

RMB; China; SDR; American dollar.

Introdução

As articulações chinesas para a internacionalização da sua moeda começaram no final da década de 1970. Contudo, foi na década de 1990, mais precisamente no ano de 1993, que o premier Zhu Ronghji “prometeu a plena conversibilidade da moeda até o final do século XX – que não conseguiu ser efetivada devido à crise asiática” (HAFFNER; LUNKES, 2018, p. 76). Com isso, convém salientar as dificuldades advindas dessa crise que representou um momento de reflexão do governo chinês sobre as estruturas do Sistema Monetário Internacional (SMI) antes da entrada do século XXI.

Dessa forma, o contexto pós-Crise de 2008 foi representativo para que a China, em franca expansão comercial e econômica, visse, de fato, a importância da internacionalização de sua moeda nacional, trabalhando assim para uma redução a dependência do dólar. Nesse sentido, Pequim passou a adotar diversas políticas para a utilização do *yuan/Renminbi* (RMB) em escala internacional. Entre elas, estavam o Programa-piloto de Liquidação do Comércio Transfronteiriço em RMB, em 2009; a Zona Piloto de Livre Comércio de Xangai, em 2013; o Sistema de pagamento internacional chinês, em 2015; os acordos bilaterais de swaps cambiais de moeda com RMB e a entrada do RMB na cesta dos Direitos Especiais de Saque (DES) do Fundo Monetário Internacional (FMI) (MARTINS, 2018, p. 237-246). Assim, há diversos debates sobre o poder de influência dos Estados Unidos no

SMI atrelado ao uso do dólar como a moeda oficial internacional. Embora haja indícios de uma perda relativa e gradual da hegemonia norte-americana a partir dessa crise [2008], o artigo tem como um de seus focos estabelecer uma relação desse período com a ascensão chinesa (MILAN, 2012).

Nesse sentido, procuramos identificar em que medida o RMB pode representar uma alternativa ao dólar norte-americano a partir da ascensão internacional chinesa. Trabalhamos com a perspectiva de que, a partir do rejuvenescimento chinês nos últimos 40 anos e com a crise de 2008, o SMI pode ter no RMB uma alternativa ao dólar norte-americano, principalmente no que tange ao continente asiático. É indiscutível o crescimento da economia e da política chinesa no sistema internacional, que, em 2010, se tornou a segunda maior economia mundial, porém ainda não estão bem definidos os reais interesses do Reino do Meio na arena global. Assim, por opção de pesquisa não abordaremos o dólar, pois nosso foco é justamente apresentar a literatura e os principais desdobramentos sobre a projeção do RMB como moeda internacional.

O artigo está estruturado em três seções. Dividimos as seções 2 e 3 de acordo com a literatura pesquisada e considerando a *Fase 1* e *Fase 2* do processo do RMB, além da introdução e conclusões. Diante disso, começamos com a revisão da literatura, cujo objetivo é identificar o posicionamento de alguns autores sobre o processo de internacionalização do RMB. Em um segundo momento, visamos apresentar a articulação histórica da China para a internacionalização de sua moeda discorrendo sobre as suas principais iniciativas para esse processo. Consequentemente, será explicitado o contexto pós-crise 2008 e a entrada do RMB na cesta do DES em 2015. Por fim, o artigo tem nas conclusões alguns questionamentos finais sobre o RMB servindo como alternativa ou não ao dólar norte-americano no SMI.

Revisão da Literatura

De acordo com Gilpin (1971) a estrutura básica da atividade econômica é determinada pelas políticas de poder. Dentro dessa perspectiva, como forma de complementar esse pensamento, Strange (1988) define o poder como pertencente “àqueles que podem oferecer ou negar segurança e por aqueles que gerenciam a criação de riqueza pela produção” (STRANGE, 1988, p. 90, tradução nossa). Nesse âmbito, o poder monetário chinês, a partir das ações do Estado, tem articulado a internacionalização do RMB, considerando esse processo como estratégico frente às “fragilidades de um país que não possui uma moeda conversível, bem como uma nação muito dependente do dólar” (MARTINS, 2018, p. 235-236).

Atrelado a isso, Cohen (2014) aponta os interesses geopolíticos da China como definidores das suas escolhas econômicas, mas com uma diferença latente entre

a inserção chinesa e a da Alemanha e do Japão, uma vez que ambos eram aliados militares de Washington, enquanto [a China] representa um potencial adversário estratégico dos Estados Unidos, podendo, portanto, alterar o jogo do SMI. Cohen (2012) sugere, conforme a História, que os investimentos precedem o papel da moeda como reserva, ou seja, o RMB está seguindo o caminho de moedas como a libra e o dólar norte-americano. Em contrapartida, a China ainda é um ‘pigmeu’ quanto ao seu sistema financeiro e de governança no que compete ao mercado de ativos *onshore* e *offshore*, estando distante de atingir uma escala relevante no SMI, não sendo o tamanho econômico do país por si só suficiente para a consolidação de sua moeda (COHEN, 2012; 2014).

Na análise de Kirshner (2014), o RMB projeta-se como moeda hegemônica regional a partir de duas motivações políticas, maior autonomia e influência, tendo impulso com a crise do *subprime*. Com isso, é possível compreender cada vez mais a motivação chinesa em contrabalancear o poder do dólar, especialmente na Ásia Oriental. Somado a isso, Campanella (2014) e Kirshner (2014) entendem que o estado chinês tem adotado uma política monetária defensiva como forma de evitar cada vez mais os riscos da volatilidade econômica internacional protagonizada pela política do dólar norte-americano, rumo a um sistema de múltiplas moedas. Filho e Pose (2017) também trabalham nesta perspectiva, agregando a esse debate a ideia de utilizar o RMB como um mecanismo de maior estabilização do SMI.

Jiang (2014) compreende que os interesses comerciais do estado chinês impedem a internacionalização do RMB, sendo esse autor mais cético quanto à projeção dessa moeda no SMI. Assim, ele argumenta que o fornecimento de RMB através de acordos bilaterais de swaps cambiais demonstra o caráter limitado e ainda engessado dos conservadores burocratas chineses, em contrapartida ao dos liberais. Ou seja, a ênfase dada ao bilateralismo frente ao multilateralismo é motivada pelo fato que o primeiro não exige reformas estruturais por parte do estado chinês, atendendo pragmaticamente a necessidades de curto prazo.

Além disso, Chin (2014) trabalha dentro de uma perspectiva mais otimista, no sentido de que a internacionalização do RMB significa uma opção a mais como moeda reserva no SMI, ampliando as oportunidades ‘dadas’ aos Estados. Dessa forma, a China pode, em médio prazo, se tornar um disciplinador das políticas advindas de Washington. No que tange à opção pragmática, Chin concorda com Kirshner: ambos interpretam a utilização transfronteiriça do RMB como rápida e indicam que esta moeda está “destinada a desempenhar um papel maior no sistema monetário internacional” (CHIN, 2014, p.155, tradução nossa).

Enquanto isso, Eichengreen (2011) enfatiza duas condicionantes: de um lado, o autor é cético quanto a efetivação da internacionalização do RMB, pois identifica como primordial a realização de reformas estruturais profundas, tendo assim que alterar sua estratégia de desenvolvimento pautada nas exportações. Por outro lado,

mais otimista, argumenta que Pequim está seguindo devidamente os passos dos EUA no processo de internacionalização do dólar. Concomitantemente, Stuenkel (2018) e Andrade e Cunha (2011) adotam uma postura de meio termo quanto às possibilidades de internacionalização da moeda chinesa. Destarte, identificam que esse processo ainda é gradual e enfrenta desafios como parte da desvinculação junto à administração da conta de capital. Ambos convergem também sobre os aspectos otimistas, no sentido de que a China tem conseguido ampliar o seu escopo de atuação do RMB, principalmente a partir de *swaps* cambiais na zona de influência dos países do Leste Asiático.

Em relação ao exposto no parágrafo anterior, Park (2016) aponta o RMB com uma formidável expansão na sua zona de influência [Leste Asiático]. O autor, porém, mantém um posicionamento cauteloso quanto ao poder dessa moeda frente ao dólar norte-americano. Além disso, conforme Tung, Wang e Yeh (2012), o RMB enfrenta duas questões que não dependem diretamente das ações de Pequim, ligadas a fatores de mercado como a aceitação do RMB e a sua viabilidade econômica no SMI. Sohn (2015), Zhang (2015) e Campanella (2014) convergem quanto à internacionalização do RMB especialmente na Ásia, dentro da perspectiva de um SMI multipolar; todavia, entendem que a moeda chinesa ainda está distante de rivalizar com o dólar norte-americano, já que a liberalização plena da conta de capital e taxa de câmbio por parte do governo chinês poderá gerar distúrbios econômicos como, por exemplo, a inflação (SOHN, 2015; ZHANG, 2015; CAMPANELLA, 2014).

Chi Lo (2013) identifica o risco de fuga de capitais com uma maior flexibilização da conta de capital chinesa, colocando em grau de risco a sua economia voltada para o desenvolvimento via exportação. Por conseguinte, fica em segundo plano o projeto de internacionalização do RMB, estando o capital chinês conversível, de fato, apenas no âmbito comercial. Segundo McCauley “[e]nquanto os controles de capital permanecerem efetivos, a internacionalização do RMB deixará as alavancas intactas” (MCCAULEY, 2011, p. 42, tradução nossa). Conforme posto por Haffner, Stallbaum, Milan e Martins (2017), a internacionalização do RMB contribui para uma maior convergência no SMI, promovendo empréstimos, por exemplo, para países em desenvolvimento. Por fim, os principais argumentos citados a partir da bibliografia pesquisada podem ser resumidos na Tabela 1 abaixo, considerando o poder público como agente principal (Estado) intrínseco a todos os argumentos acima mencionados e abaixo listados:

Tabela 1: Síntese dos principais argumentos apresentados (por autor)

Principais argumentos citados	Ênfase na reforma da conta de capital	RMB no caminho das principais moedas	Política monetária defensiva	Possível sistema monetário multipolar	Papel regional do RMB
Cohen (2012) (2014)		X			
Kirshner (2014)			X	X	
Campanella (2014)			X	X	
Filho; Pose (2017)			X		
Jiang (2014)	X				
Chin (2014)					X
Eichengreen (2011)	X	X			
Stuenkel (2018)	X				
Andrade; Cunha (2011)	X				X
Park (2016)					X
Sohn (2015)	X			X	X
Zhang (2015)	X			X	X
Chi Lo (2013)	X				
McCauley (2011)	X				

Fonte: Elaborada pelo autor (2019) com base na bibliografia pesquisada.

Internacionalização do RMB (Fase 1)

O processo de internacionalização da moeda chinesa tem suas origens nas reformas realizadas na década de 1970 a partir dos fluxos de capital e investimento de empresas estrangeiras em território chinês, junto às Zonas Administrativas Especiais. Na década de 1980, houve políticas de redução de impostos, incorrendo em um incentivo maior para os investimentos estrangeiros na China (ANDRADE; CUNHA, 2011; VISENTINI, 2013). Segundo Park (2016), quando o processo de internacionalização do RMB começou a ser levado mais a sério “[a] China, ‘tornou-se uma base de produção para empresas do leste asiático desde meados da década de 1980’” (GAULIER apud PARK, 2016, p. 18, tradução nossa).

Park (2016) e Campanella (2014) argumentam que no ano de 1993 a China

manteve o plano de internacionalização da sua moeda de forma gradativa, resultando na conversibilidade em conta corrente no final de 1996. Entretanto, com a Crise Asiática, esse plano teve de ser abandonado durante um período. Chin (2014) afirma que em 1999 críticas chinesas foram feitas ao SMI por centrar-se no dólar norte-americano. Segundo Sohn (2015), no início dos anos 2000, houve um processo de regionalização do RMB, no qual Cohen (2014) aponta para a assinatura da Iniciativa de Chiang Mai (CMI), em 2000, criando [a China] uma estrutura regional de assistência de liquidez ASEAN+3, o Plus Three (China, Japão e Coreia do Sul). Estabelecendo, assim [CMI] uma nova rede de *swaps* cambiais no âmbito bilateral. Somado a isso, Park (2016) identifica a entrada chinesa na Organização Mundial para o Comércio (OMC) em 2001 como a retomada para a internacionalização do RMB em longo prazo. Cockerell e Shoory (2012), afirmam que há três décadas Pequim tem realizado reformas em seu sistema financeiro, a partir da reestruturação bancária e financeira, da reabertura de Xangai, da abertura das bolsas de valores de Shenzhen, do desenvolvimento de títulos e moeda, além da introdução de normas regulatórias internacionais.

Junto à política *Going Global* de 2001, Filho e Pose (2017) apontam para duas importantes medidas estabelecidas respectivamente nos anos de 2002 e 2003: a primeira, referente à permissão dada a investidores estrangeiros para adquirirem títulos no mercado doméstico, denominada *Qualified Foreign Institutional Investor in RMB* (RQFII), e a segunda, representada pelo início da abertura de mercados financeiros offshore, permitindo ao residente de Hong Kong comprar e reter RMB, respeitando certos limites estabelecidos pela política monetária chinesa (FILHO; POSE, 2017). Sohn (2015) corrobora ao dar ênfase, no ano de 2003, à iniciativa da Administração Estatal de Divisas Estrangeiras da China quando essa passou a emitir “regras e procedimentos para instituições domésticas usando o RMB como moeda de faturamento na assinatura de contratos de importação e exportação” (SOHN, 2015, p. 188, tradução nossa). Eichengreen (2011) menciona que, no ano de 2004, os bancos de Hong Kong foram de fato autorizados a aceitar depósitos em RMB de forma experimental, estando, conforme Filho e Pose (2017), restritos a pessoas físicas e empresas selecionadas.

No ano de 2005 foram iniciadas as reformas nas taxas de câmbio. Junto a isso, outras medidas realizadas no ano de 2006 fizeram parte do processo de internacionalização do RMB (CAMPANELLA, 2014). Segundo Cunha, com a criação [em 2006] do Domestic Institutional Investor (QDII), “indivíduos e companhias chinesas [passaram a realizar] investimentos em portfólio fora do país através de intermediários autorizados, e que as seguradoras domésticas convertam yuan em dólar para investir em títulos estrangeiros” (CUNHA, 2011, p. 17). Sohn (2015) afirma esse período como “[u]m ponto chave de virada” a partir da publicação do relatório *O Tempo, Caminho e Estratégias de Internacionalização do*

RMB pelo Banco do Povo da China (PBoC). Filho e Pose enfatizam, nesse contexto, para autorização “[d]a emissão de títulos em RMB no mercado doméstico por estrangeiros. Em um primeiro momento, os chamados títulos “Panda” podiam ser lançados apenas por instituições multilaterais de desenvolvimento” (FILHO; POSE, 2017, p. 11). Apenas em 2007 o mercado *offshore* em Hong Kong pôde, de fato, operar (FILHO; POSE, 2017).

Diante disso, “a rápida internacionalização comercial e produtiva, bem como a crescente participação dos investimentos estrangeiros chineses nos fluxos globais, parece exigir uma maior internacionalização do *renminbi*” (HAFFNER; STALLBAUM; MILAN; MARTINS, 2017, p. 1048). Assim, de acordo com a literatura estudada, partimos da compreensão de que foi com a crise de 2008, a qual nomeamos de *Fase 2*, que o governo chinês se posicionou de forma mais incisiva frente ao poderio do dólar norte-americano culminando com a entrada do RMB no DES em 2015 junto ao FMI.

Pós-Crise de 2008 e a Entrada do RMB na Cesta do DES (Fase 2)

Helleiner e Kirshner afirmam que “[a] crise financeira global de 2008 revelou a exposição macroeconômica da China ao que é cada vez mais percebido nos círculos oficiais chineses como políticas econômicas irresponsáveis dos EUA” (HELLEINER; KIRSHNER, 2014, p. 20, tradução nossa). A opção pragmática fica evidente quando, em dezembro de 2008, o governo chinês assinou os contratos de *swap* cambial junto a vinte e três países, incluindo, entre eles, Japão, Coreia do Sul, Brasil, Turquia e Austrália (CHIN, 2014). Foi criado, em 2009, o Programa-piloto de Liquidação do Comércio Transfronteiriço em RMB, que “permite a liquidação de todo o comércio exterior chinês em moeda nacional, [além da] integração parcial do mercado *offshore* de Hong Kong com o sistema financeiro continental” (FILHO; POSE, 2017, p. 9).

Somado a isso, Chin (2014), aponta para o multilateralismo alternativo na medida em que a China, junto aos países dos BRICS, busca utilizar cada vez mais suas moedas entre eles para trocas comerciais e investimentos. Kirshner (2014) acrescenta que, tanto do lado da oferta quanto da demanda, há um aumento no direcionamento por alternativas à utilização restrita do dólar em detrimento de outras moedas. O então presidente do PBoC, Zhou Xiaochuan, ao publicar um ensaio *Reforma do Sistema Monetário Internacional*, também demonstrou os problemas advindos da crise.

No período de 2010-2012, o programa-piloto foi ampliado, passando a autorizar clientes corporativos e institucionais a conduzir, em Hong Kong, transações em *yuan* no exterior. Somado a isso, foi anunciado a Expansão da Lista de Regiões na China, assim como a ‘Advertência sobre Questões de Administração

de Empresas Envolvidas em Acordos Comerciais em *Renminbi* para Exportação de Mercadorias'. Dessa forma, todas as empresas importadoras e exportadoras passaram a poder liquidar em RMB caso desejassem (MARTINS, 2018). Em 2013 foi fundada a Zona Piloto de Livre Comércio de Xangai, que visa ampliação da reforma financeira interna e desenvolvimento de um sistema convergente junto às normas internacionais de comércio e investimento (MARTINS, 2018). Ocorreu também a criação da *Belt and Road Initiative* com objetivo de promover a integração comercial e econômica, fortalecendo os meios de atuação do RMB via investimentos junto aos bancos (YIWEI, 2016). Além disso, o QFII incluiu Cingapura e Londres, bem como “a troca entre a China e o Brasil, de cerca de USD 30 bilhões (...) [sendo] a primeira das propostas de conversão entre os BRICS” (JIANG, 2014, p. 127, tradução nossa).

Seguindo a lógica de expansão das relações monetárias entre os países emergentes, o ano de 2014 foi um marco para os países dos BRICS, pois esses passaram a atuar a partir do Arranjo Contingente de Reserva, no valor de USD 100 bilhões. Nesse ano também ocorreu a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), com sede em Xangai (CINTRA; PINTO, 2017). Segundo Haffner e Lunkes (2018), o Banco Central Chinês ampliou os acordos de swaps cambiais com 28 países. Contudo, para tais acordos “deveriam ser feitas leis específicas sobre pagamento e compensação de RMB transfronteiriço para especificar direitos e obrigações e fornecer seguro legal para uma operação suave de sistema de pagamentos em RMB” (HAFFNER; LUNKES, 2018, p. 79).

Por fim, em 2015, somado à criação do Sistema de Pagamento Internacional Chinês (SPIC) e à primeira venda de títulos da dívida no exterior pelo o BC Chinês em Londres, cabe destacar a inclusão do RMB na cesta do DES, partindo o FMI da análise de que o país emissor está entre os maiores exportadores do mundo, sendo sua moeda amplamente utilizada para realização de pagamentos via transações internacionais e amplamente negociada nos principais mercados de câmbio (FMI, 2015). Dessa forma, após quinze anos, desde a entrada do euro no DES, foi a primeira alteração significativa na cesta (STUENKEL, 2018). Assim, entre 2016-2017 o Fundo concluiu os devidos ajustes para a efetivação do RMB no banco de dados oficial de reservas cambiais (FMI, 2015; 2016). Diante disso, os diretores do Departamento de Estratégia, Política e Revisão Siddharth Tiwari e Andrew Twaedie, do Departamento de Finanças, reconheceram respectivamente a importância dessa adesão para um SMI mais robusto, estável e representativo (FMI, 2015).

Conclusões

Concluimos a partir do estudo realizado que, embora o RMB tenha adquirido um status de relevância no SMI, principalmente após a sua entrada na cesta do

DES, esse ainda não é capaz de competir com o dólar norte-americano. Nesse aspecto, podemos identificar a partir da tabela 1 e dos demais dados apresentados que a moeda chinesa tem como principais características o controle da conta de capital centrado no Estado, bem como o seu papel mais vinculado ao âmbito regional. De acordo com isso, o impacto da ascensão da moeda chinesa ainda se limita, em nível de abrangência, na escala regional do continente asiático, muito embora tenha acordos de *swaps* cambiais, conforme elucidado no trabalho, com outros países do sistema internacional, tendo como exemplo os países dos BRICS. Portanto, fica evidente que o governo chinês ainda tem como preferência estratégica uma política econômica de desenvolvimento via exportação, na qual a conta de capital e a taxa de câmbio ficam fortemente vinculadas às suas ingerências. Esse controle põe em debate entre os especialistas em que medida existe a intenção chinesa de internacionalizar o RMB, sendo praticamente unânime na literatura o posicionamento referente ao processo de profundas reformas das quais esse país terá de realizar caso queira, de fato, internacionalizar sua moeda.

Nesse sentido, esse processo adquiriu a sua primeira fase de maturação com a Crise Asiática de 1997, onde, posteriormente o estado chinês passou a reivindicar ajustes no SMI frente à moeda norte-americana. Diante disso, na entrada do século XXI, as políticas chinesas apresentaram novas oportunidades para a ascensão do RMB a partir, principalmente, da percepção conjunta dos países asiáticos e dos países dos BRICS. A crise do *subprime* foi identificada como um ponto crucial para que a China passasse a pressionar ainda mais o FMI por reformas capazes de flexibilizarem o uso restrito da moeda estadunidense nas transações comerciais e financeiras. Com isso, os mecanismos de internacionalização do RMB, em certa medida, significaram um esforço para sua projeção no SMI, porém muito limitado pelo seu viés defensivo e pelos grupos de interesses conservadores chineses.

Sendo assim, entendemos que o processo de internacionalização do RMB ainda é um tema recente, no qual as articulações chinesas ainda precisam de tempo para ser analisadas como eficientes ou não. Logo, apontamos como necessário atentar-se para as ações dos outros atores internacionais como os Estados Unidos, União Europeia e demais países frente a esse processo. Por fim, notamos a presença do RMB como um polo regional, sendo reflexo disso a projeção para um SMI multipolar que ainda carece de reformas estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE. L; CUNHA, A. A diplomacia do yuan†: breves comentários sobre a internacionalização financeira da China (parte II - evidências e conclusões). **Economia & Tecnologia**, v. 24, ano 07, p. 15-26, janeiro/março de 2011. Disponível em: <http://>

www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/24%20Capa/Luiza%20Cardoso%20de%20Andrade%20-%20Andre%20Moreira%20Cunha.pdf. Acesso em: 01 nov. 2018.

CAMPANELLA, M. The Internationalization of the Renminbi and the Rise of a Multipolar Currency System. **Ecipe Working Paper**, n. 01/2014. Disponível em: http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/WP201201_1.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

CHI LO. **The Renminbi Rises. Myths, Hypes and Realities of RMB Internationalisation and Reforms in the Post-Crisis World**. Londres: Palgrave Macmillan. 2013.

CHIN, G. China's Rising Monetary Power. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). **The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations**. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 139-159.

CINTRA, M; PINTO, E. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2 (147), p. 381-400, abr-jun, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572017000200381&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 13 nov. 2018.

COCKERELL, L.; SHOORY, M. Internationalising the Renminbi. **Reserve Bank of Australia Bulletin**, p. 77-90, segundo trimestre, 2012. Disponível em: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2012/jun/pdf/bu-0612-9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

COHEN, B.J. The China Question: Can Its Rise Be Accommodated? In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). **The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2014, p. 23-39.

_____. The Yuan Tomorrow ? Evaluating China's Currency Internationalisation Strategy. **Department New Political Economy**, v. 17, n. 3, Santa Barbara, USA, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2011.615915>. Acesso em: 02 nov. 2018.

CUNHA, A; BIANCARELI, A; PRATES, D. A diplomacia do yuan fraco. **Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 525-562, set./dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482007000300006&lng=en&nrm=iso&lng=pt. Acesso em: 27 out. 2018.

EICHENGREEN, Barry. **The Renminbi as an International Currency**. 2010. Disponível em: https://eml.berkeley.edu/~eichengr/renminbi_international_1-2011.pdf. Acesso em: 01 dez. 2018.

FILHO, E; POSE, M. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, p.1-23, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482018000100204&lng=pt&lng=pt. Acesso em: 15 nov. 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Chinese Renminbi to be Identified in the IMF's Currency Composition of Foreign Exchange Reserves. **FMI Press Release** n.16, mar. 2016c. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1690>> Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. IMF Survey: Chinese Renminbi to Be Included in IMF's Special Drawing Right Basket. **FMI Press Release** n.15, dez. 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew120115a>> Acesso em: 20 nov. 2018.

GILPIN, Robert. The Politics of Transnational Economic Relations. **International Organization**, v. 25, [s.n.], p. 398-419, jun. 1971.

HAFFNER, J.A; LUNKES, D. A evolução da trajetória monetária chinesa e a incorporação do renminbi aos direitos especiais de saque. In: PINTO, Danielle Jacon Ayres; VEDOVATO, Ana Luiza; LUNKES, Daniela Sallet; SOUZA, Elany Almeida de; BRAVO, Juliano dos Santos. **Política internacional contemporânea: temas e debates**. Macapá: UNIFAP, 2018, p. 65-89.

_____; STALLBAUM, K; MILAN, M; MARTINS, M. A internacionalização da economia chinesa: convergente ou assimétrica? **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 1033-1058, mar. 2017. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/3462>. Acesso em: 21 nov. 2018

HELLENEIR, E.; KIRSHNER, J. The Politics of China's International Monetary Relations. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). **The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations**. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 8-22.

JIANG, Y. The Limits of China's Monetary Diplomacy. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). **The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations**. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 119-138.

KIRSHNER, J. Regional Hegemony and an Emerging RMB Zone. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). **The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations**. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 160-193.

MARTINS, A. A internacionalização do renminbi e a ascensão do poder monetário chinês. In: VADELL, Javier (org.). **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018, p. 205-234.

MCCAULEY, R. Renminbi internationalisation and China's financial development. **BIS Quarterly Review**, dez. 2011. Disponível em: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1112f.htm. Acesso em: 02 nov. 2018.

MILAN, M. A crise financeira e a hegemonia do dólar. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.1, n.1, p.133-148, jan-jun 2012.

PARK, H.S. China's RMB Internationalization Strategy: Its Rationales, State of Play, Prospects and Implications. **M-RCBG Associate Working Paper Series**, n. 63, ago. 2016. Disponível em: https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/park_final.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

SOHN, Injoo. China's Monetary Ambitions: RMB Internationalization in Comparative Perspective. **The Korean Journal of International Studies**, v. 13, p.181-206, abr. 2015. Disponível em: <http://www.kjis.org/journal/view.html?uid=153&pn=lastest&vmd=Full>.

Acesso em: 15 out. 2018.

STRANGE, Susan. States and Markets, **Continuum**. 2. ed. Londres: Continuum, 1998.

STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Tradução Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

TUNG, C.Y; WANG, G.C; YEH, J. Renminbi Internationalization: Progress, Prospect and Comparison. **China & World Economy**, v. 20, n. 5, p.63-82, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1749-124X.2012.01302.x>. Acesso em: 15 nov. 2018.

VISENTINI, P. China, potência emergente: pivô da transformação mundial. In: VISENTINI, Paulo (org.) **BRICS: as potências emergentes. China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul**. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 11-38.

YIWEI, Wang. **The Belt and Road Initiative: What Will China Offer the World In Its Rise**. Pequim: New World Press. 2016.

ZHANG, M. Internationalization of the Renminbi Developments, Problems and Influences. Centre for International Governance Innovation. **New Thinking and the New G20 Series**, paper n.2, mar. 2015. Disponível em: https://www.cigionline.org/sites/default/files/new_thinking_g20_no2web_0.pdf. Acesso em: 01 nov. 2018.

Recebido em agosto de 2019.

Aprovado em outubro de 2019.

O PAPEL DA ASEAN NA CRESCENTE POLARIZAÇÃO POLÍTICA E SECURITÁRIA NO SUDESTE ASIÁTICO

ASEAN'S ROLE IN THE GROWING POLITICAL AND SECURITY POLARIZATION IN SOUTHEAST ASIA

Rômulo Barizon Pitt¹

Betina Thomaz Sauter²

Magnus Kenji Hernandes Hübler Hiraiwa³

RESUMO

Este artigo tem por objetivo avaliar o papel da ASEAN no contexto de crescente polarização política e securitária no Sudeste Asiático. Para tanto, propõe-se inicialmente examinar o histórico da Associação; depois, trabalhar com a transformação do contexto securitário do Sudeste Asiático, com destaque para os desdobramentos no Mar do Sul da China; e, por último, analisar os documentos produzidos pela Associação a partir de 2015 e as principais iniciativas de política externa e de defesa no âmbito regional, confrontando seu conteúdo com a realidade geopolítica exposta na seção anterior. Conclui-se que, apesar dos desafios da conjuntura, institucionalmente, um novo patamar foi atingido com a criação da Comunidade Político-Securitária da ASEAN em 2015. Dado que, se por um lado a política de defesa dos países da região demonstrou cooperação limitada frente a polarização causada pela política externa de China e Estados

1 Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais - UFRGS. Pesquisador pelo Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia. E-mail: romulo.pitt@gmail.com

2 Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais - UFRGS. Pesquisadora pelo Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia e pelo Núcleo de Estudos sobre os BRICS-UFRGS. E-mail: betina.sauter@gmail.com

3 Graduando do curso de Relações Internacionais - UFRGS. Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia e do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS). E-mail: magnus_kenji@hotmail.com

Unidos, por outro, ainda é possível identificar esforços em direção a formação de um bloco diplomático na região.

PALAVRAS-CHAVE

ASEAN; Segurança Regional; Mar do Sul da China.

ABSTRACT

The objective of this paper is to assess the ASEAN's role in the context of increasing political and security polarization in Southeast Asia. In order to do so, first we propose to examine the history of the Association; then, work on the transformation of the South East Asian security context, emphasising the developments in the South China Sea; finally, we analyze the documents produced by the Association from 2015 and the main foreign policy and defense initiatives at the regional level, confronting their content with the geopolitical reality exposed in the previous section. We conclude that despite the challenges of the conjuncture, institutionally, a new level has been reached with the creation of the ASEAN Political-Security Community in 2015. If on the one hand, the defense policy of the countries of the region has shown limited cooperation against the polarization caused by the foreign policy of China and the United States, on the other hand, it is still possible to identify efforts towards the formation of a diplomatic bloc in the region.

KEYWORDS

ASEAN; Regional Security; South China Sea.

Introdução

Desde sua fundação, em 1967, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) se tornou uma das experiências centrais para o regionalismo no mundo em desenvolvimento. A Associação se fortaleceu com o fim da Guerra Fria, que representou no Sudeste Asiático o fim das tensões na Indochina e culminou com a entrada dos países indochineses na instituição ainda na década de 1990. Após seus membros terem passado pela crise asiática de 1997, a Associação logrou se expandir e incluir seus principais parceiros extra-regionais, com encontros de cúpula da ASEAN+3 e +6, construir o Fórum Regional da ASEAN (ARF) como um instrumento de mediação securitária, aprofundar sua institucionalização através da Carta da ASEAN e avançar na iniciativa de constituir uma Comunidade ASEAN ainda no início do século XXI. Todavia, a Associação passa por um grande desafio: a cooperação limitada frente a polarização causada pela política externa de China e Estados Unidos no teatro do Sudeste Asiático, mais especificamente no Mar do Sul da China.

Dito isso, este artigo tem por objetivo avaliar o papel da ASEAN diante do

contexto de crescente polarização política e securitária no Sudeste Asiático. Na primeira seção, aborda-se o histórico da Associação, com enfoque na trajetória de agrupamento com alcance limitado durante a Guerra Fria até sua renovação como organização de integração regional durante as últimas três décadas, processo que culminou no projeto de uma Comunidade ASEAN e na elaboração da Carta da ASEAN. Em seguida, trabalha-se com a transformação do contexto securitário no Sudeste Asiático com enfoque temporal a partir de 2010, destacando as relações entre Estados Unidos e China e os desdobramentos no Mar do Sul da China. Por último, analisa-se os documentos produzidos pela Associação durante a última década, em especial os *Blueprints* elaborados para a constituição da Comunidade Político-Securitária da ASEAN (APSC), estabelecida em 2015, e as principais iniciativas de política externa e de defesa no âmbito regional, confrontando seu conteúdo com a realidade geopolítica exposta na seção anterior.

Conclui-se que, institucionalmente, um novo patamar foi atingido com a criação da Comunidade Político-Securitária da ASEAN em 2015, empreendimento que conforme desenvolvido representa também uma tentativa de oferecer respostas para a conjuntura securitária atual, sob os auspícios do projeto da Comunidade ASEAN e da Carta da ASEAN de 2007. É possível inferir que, se por um lado a política de defesa dos países da região demonstrou cooperação limitada frente a polarização causada pela política externa de China e Estados Unidos, revelando as vulnerabilidades da Associação; por outro, foram identificados esforços em direção à formação de um bloco diplomático na região, ainda que de forma gradual, bem como à manutenção de canais de diálogo para a resolução de contenciosos regionais.

A trajetória da ASEAN: da formação a institucionalização do agrupamento

Na década de 1960 os novos Estados-Nação da região do Sudeste Asiático, em sua maioria governos pós-coloniais, passaram por problemas de legitimidade, disputas territoriais interestatais, polarização ideológica intrarregional e intervenção de potências externas relacionada à polarização sistêmica. Nesse contexto ocorre a *Konfrontasi* da Indonésia com a Malásia, iniciada pelo governo indonésio de Sukarno em 1963 como uma guerra não declarada contra a nova Federação da Malásia, estabelecida com forte apoio de uma das tradicionais potências coloniais da região, a Grã-Bretanha. O confronto pretendia desestabilizar a Malásia por meio de ação militar limitada, sanções econômicas e propaganda, perseguidas por Sukarno e apoiadas pelo Partido Comunista da Indonésia⁴, como uma tentativa de superar os últimos vestígios do colonialismo e neo-imperialismo. Este confronto prejudicou seriamente as relações com os

⁴ *Partai Komunis Indonesia* também conhecido por sua sigla PKI.

países vizinhos, reatadas somente depois que Sukarno foi removido do poder e o Partido deixou de existir em 1965-66. Estes acontecimentos abriram caminho para a formação da ASEAN, que para os seus fundadores tinha como objetivo promover uma comunidade de segurança regional. De certa forma, a Associação era tanto um meio de reconciliação quanto uma tentativa de impedir a recorrência do confronto, estabelecendo uma forma de defesa política para restringir qualquer vizinho potencialmente ameaçador (BEUKEL, 2008).

No entanto, este não foi o primeiro empreendimento cooperativo regional em que os Estados-nações do Sudeste Asiático participaram. Tentativas anteriores de cooperação regional podem ser datadas desde o início do período pós Segunda Guerra Mundial, quando vários países asiáticos conseguiram sua independência. Entre elas se destacam a MAPHILINDO (Malásia, Filipinas e Indonésia) e a Associação do Sudeste Asiático (ASA) (Malásia, as Filipinas e a Tailândia). A MAPHILINDO consistia nas três populações do Sudeste Asiático baseadas no Malaio e procurava abranger suas reivindicações territoriais conflitantes e diferenças ideológicas. Já a ASA limitou-se a propósitos econômicos e culturais e excluiu o maior país da região, a Indonésia, e os Estados do continente do Sudeste Asiático, exceto a Tailândia (SEVERINO, 2008). Contudo, essas tentativas tiveram vidas bastante curtas. A MAPHILINDO durou apenas de 1963 até a ASEAN substituí-la em 1967. A ASA existiu formalmente de 1961 a 1967, fechando logo após a ASEAN ser formada. Desse modo, apesar dessas iniciativas terem sido prejudicadas pela preocupação da maioria dos países com as tarefas pós-independência, elas possibilitaram fundações para tentativas posteriores de institucionalizar formas de cooperação regional no Sudeste Asiático (IRVINE, 1982).

Quando foi fundada através da Declaração de Bangkok, em agosto 1967, a ASEAN estabeleceu que estava aberta à participação de todos os Estados da região do Sudeste Asiático. Em termos gerais, a declaração refletiu o desejo da construção de nações preparadas a combater insurgências étnicas ou comunistas e realizar o desenvolvimento pacífico de todas os Estados-nações do Sudeste Asiático. De acordo com Narine (2008), a Associação desempenharia três funções principais: aliviar as tensões intra-ASEAN, promover o desenvolvimento socioeconômico de seus membros e gerenciar a influência regional de atores externos. Na declaração de fundação, a ASEAN, como um regime de segurança, foi caracterizada por uma estrutura normativa marcada por princípios e objetivos gerais, em vez de normas para padrões específicos de comportamento. Quando se tratava de instrumentos de implementação, algumas instituições foram estabelecidas sem qualquer estipulação quanto aos procedimentos de tomada de decisão (BEUKEL, 2008). Entretanto, o estabelecimento da Associação não inspirou muita esperança de paz e estabilidade na região e durante a maior parte de sua primeira década realizou

relativamente pouco⁵.

O contexto do final da década de 1980 e os anos de 1990 proveram à ASEAN a oportunidade de cumprir seu objetivo de representar a totalidade dos países da região incorporando o restante dos países do Sudeste Asiático à Associação. Além disso, a partir de 1989, o aprofundamento da retração internacional da União Soviética teve como consequência imediata o fim do suporte estratégico fornecido ao seu aliado na Indochina, o Vietnã. Com tal virada conjuntural, o Vietnã começa a retirar sua presença militar do Camboja, que permaneceu em um quadro de guerra civil até as decisões da Conferência de Paris. Estas decisões foram reivindicadas pela Associação como mostra da capacidade de gerenciar a ordem regional, em virtude do papel de liderança da ASEAN na condução do processo de paz. Assim, já no início dos anos 1990, poderia-se afirmar que a ASEAN era um dos experimentos mais bem-sucedidos em cooperação regional no mundo em desenvolvimento (ACHARYA, 2001). Tamanha era a credibilidade da ASEAN na sequência da resolução do conflito no Camboja que os países da região da Ásia-Pacífico aceitaram a sua liderança nominal e modelo institucional como base para a criação de um diálogo regional multilateral sobre segurança, o Fórum Regional da ASEAN (ARF)⁶ (ACHARYA, 1993)⁷.

Já no final dos anos 1990 a imagem da ASEAN havia sofrido um grande revés. O estilo ASEAN de pouca institucionalização e processo de diálogo parecia ineficaz para lançar as bases de uma ordem regional da Ásia-Pacífico. Muitos aproveitaram a crise econômica asiática para destacar as deficiências da organização. De acordo com Acharya (2001), os críticos da Associação apontaram para a persistência de disputas intra-ASEAN e o fracasso da instituição no desenvolvimento de mecanismos e procedimentos institucionais concretos para a resolução de conflitos. Citaram as contínuas diferenças e divergências entre seus membros sobre como lidar com não-membros e poderes externos⁸, assim como seu ritmo lento e recorde modesto no desenvolvimento da cooperação econômica, que poderia ser citado como mais um testemunho das limitações do ASEAN Way. Na esteira da crise econômica asiática, também destacaram sua incapacidade de fornecer uma frente unida para lidar com os desafios da globalização. As diferenças intra-ASEAN sobre normas de longa data como a não interferência, evidentes

5 Na década de 1970 a declaração de ordem regional, “Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade” (ZOPFAN), por exemplo, permaneceu como um projeto que não gerou progresso concreto.

6 Ao ARF, em geral, aspirava-se a um papel na regulação do comportamento das grandes potências e na criação de uma ordem regional pós-Guerra Fria estável na Ásia-Pacífico (ACHARYA, 1993).

7 Outra iniciativa importante em prol da instituição do regionalismo na década de 1990 foi a reativação de iniciativas econômicas com o surgimento da Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA) (ACHARYA, 1993).

8 Tais como as diferenças sobre a ZOPFAN nos anos 1970 e sobre o Vietnã nos anos 1980.

na sequência da expansão dos seus membros para incluir todos os dez países do Sudeste Asiático, agravaram ainda mais as percepções acerca das fraquezas da ASEAN.

No entanto, apesar das críticas, a década seguinte provaria que a ASEAN cresceu a partir destes desafios. Esta afirmação se baseia em diversos elementos. O primeiro destes é a superação da crise asiática através de iniciativa regional, que resultou no estabelecimento da Iniciativa Chiang Mai, cujo objetivo era proteger as moedas dos países do Sudeste Asiático assim como seus demais parceiros asiáticos. Outro ponto fundamental é o processo de modernização da Associação como Organização Internacional, iniciado com a entrada do Vietnã; a qual, demarcou a superação da fase institucional em que a Associação se caracterizava como um bloco político-econômico de contenção do comunismo na região. Cabe destacar também os encontros da ASEAN+3 e, posteriormente, +6, que expandiram o diálogo com parceiros regionais e extrarregionais⁹ (ASEAN, 2019; URATA, 2007). Na sequência, o Plano de Ação de Vientiane, firmado em 2004, resultou na adoção da Carta da ASEAN em 2007, que assegurou a possibilidade de um futuro aprofundamento institucional. A Carta da ASEAN, como instrumento constituinte do bloco, codifica os valores, normas e regras da Associação sob uma nova estrutura institucional e jurídica; além de definir metas claras e apresentar mecanismos de *accountability* e observância normativa¹⁰ (ASEAN, 2007b).

Além disso, para concretizar os objetivos estipulados em 1997 pela ASEAN Vision 2020, foram assinados os Acordos de Bali (Bali Concord II) em 2003, que estabelecem como objetivo para o ano de 2020 uma Comunidade ASEAN baseada em três pilares: a Comunidade Político-Securitária da ASEAN (APSC); a Comunidade Econômica da ASEAN (AEC); e a Comunidade Sócio-Cultural da ASEAN (ASCC) (ASEAN, 1997; 2003). Em 2007, pouco antes da constituição da Carta da ASEAN, decide-se adiantar a formação da Comunidade ASEAN de 2020 para 2015. É nesse contexto que, em 2009, é criado o primeiro APSC *Blueprint*, um guia claro para a formação da Comunidade Político-Securitária da ASEAN e o principal instrumento para sua formação até o ano estipulado, 2015, quando é finalmente constituída (ASEAN, 2007a). A partir de 2016 foi estabelecido um novo *Blueprint*, para 2025, aprimorando a APSC com o objetivo de levar a cooperação em segurança e defesa na ASEAN à um patamar mais elevado (ASEAN, 2016).

9 Os “+3” são compostos pela República Popular da China, Japão e Coreia do Sul; no “+6” inclui-se Austrália, Nova Zelândia e Índia.

10 Do ponto de vista econômico, intensificaram-se as relações comerciais e de investimento entre os membros (KATSUMATA, 2009, ACHARYA, 2003).

Transformação do contexto securitário regional: a questão do Mar do Sul da China

O Mar do Sul da China está no centro das disputas geopolíticas no Sudeste Asiático. Há dois principais grupos de ilhas disputadas: as Ilhas Paracel e as Ilhas Spratly¹¹. Com o crescimento acelerado vivenciado pela Ásia, a importância do Mar do Sul da China deriva sobretudo de seu posicionamento estratégico (DAISS, 2018). O espaço pode ser compreendido como uma garganta entre os oceanos Pacífico Ocidental e Índico onde se entrecruzam rotas de comunicação marítimas¹² vitais para a economia mundial e, em particular, para a economia asiática. Passa pela região cerca de um quarto de todo o comércio internacional e um terço do comércio mundial de petróleo transoceânico, fluxos dispostos em um cenário geopolítico no qual se destacam os pontos de estrangulamento (*choke points*) marítimos, áreas específicas nas rotas de comunicação marítima onde a passagem se estreita a tal ponto que o fluxo normal de navegação é suscetível a bloqueios e interceptações por forças navais. Podemos citar como pontos de estrangulamento próximos ao Mar do Sul da China os Estreitos de Malaca, Singapura, Lombok e Makassar (COLE, 2013; LIN; GERTNER, 2015). Esta situação coloca a China e as economias industrializadas do Leste Asiático, como Japão e Coreia do Sul, em uma posição vulnerável e, por conseguinte, interessadas na possibilidade de um controle mais efetivo do espaço marítimo meridional¹³ (GRAHAM, 2015).

Os dois atores internacionais com maior peso na questão do Mar do Sul da China são os Estados Unidos e a própria China. Assim sendo, a estratégia dos Estados Unidos para o China possui grande peso para a região, podendo ser dividida nos seguintes períodos históricos: a) contenção e o uso da chantagem nuclear; b) a aproximação a partir da Doutrina Nixon; e c) nova política de balanceamento (MARTINS; VISENTINI, 2013; VISENTINI, 2012). Esta última, deriva da evolução do poder econômico e militar chinês durante as últimas décadas, principalmente após a crise de 2008, situação esta que colocou em cheque em alguns cenários a superioridade militar estadunidense no Pacífico Ocidental e o acesso ao mercado interno chinês (RIBEIRO; HIRAIWA, 2018; POWASKI, 2019). a retomada do foco estadunidense em direção ao continente asiático

11 As ilhas Paracel são reivindicadas por China, Vietnã e Taiwan. As ilhas Spratly são disputadas e ocupadas (à exceção de Brunei) por China, Filipinas, Malásia, Taiwan e Vietnã.

12 *Sea Lines of Communication*, SLOCs.

13 Estimativas de 2017 apontam que cerca de 40% do total do comércio internacional chinês passa pelo Mar do Sul da China, representando 22% de todo o comércio que passa pela região, enquanto o Estreito de Malaca é a principal via de importação de petróleo para o nordeste asiático, compondo 80% do fluxo de petróleo para a China em 2016. Em situação similar da China aproximadamente 42% do comércio marítimo e aproximadamente 20% do comércio total do Japão passa pelo Mar do Sul da China; enquanto a Coreia do Sul se configura como uma das maiores responsáveis pelo fluxo comercial na região, com aproximadamente 6% do comércio total (CHINA POWER, 2017).

através da estratégia do pivô para Ásia - em 2010 e 2011 - marca início dessa nova política. Esta política foi atualizada no documento *Indo-Pacific Strategy Report* do ano de 2019, que aponta a China como uma competidora estratégica e uma potência revisionista e ressalta a importância da participação ativa dos aliados regionais, comprometidos com o esforço comum de enfrentá-la (EUA, 2019).

A estratégia do pivô para a Ásia exigiu uma maior presença militar dos Estados Unidos no Pacífico Ocidental, combinada com uma abordagem diplomática mais ativa, destinada a promover a prosperidade econômica da região. No lado militar do pivô, o Pentágono pediu a devolução de 50% da potência naval dos Estados Unidos ao teatro Ásia-Pacífico Ocidental até 2013, e 60% até 2020 (POWASKI, 2019). Mais especificamente, os Estados Unidos adotou uma estratégia militar visando um possível confronto com os chineses, ancorado no conceito operacional de *Air-Sea Battle*, que evoluiu gradativamente para o *Joint Operational Access Concept* (JOAC), de 2012, e finalmente para o *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* (JAM-GC), de 2015 (CLINTON, 2011; MARTINS et al, 2014; REED, 2015). No caso, como exposto pelos Estados Unidos no Strategic Guidance de 2012, a principal questão em jogo no âmbito militar é a capacidade chinesa de empregar o anti-acesso/negação de área (A2AD) frente operações aeronavais estadunidenses (FRANÇA et al, 2013, 19).

Na dimensão econômica do pivô, os Estados Unidos procurou expandir sua influência nos mercados asiáticos. Embora em 2012 o comércio dos Estados Unidos com os países asiáticos fosse duas vezes maior do que o comércio com a Europa, o país apresentou déficits comerciais significativos com a Ásia porque não possuía acesso igualitário aos mercados asiáticos para muitos de seus produtos de exportação. Como resultado, um componente essencial do pivô asiático foram os esforços do governo para reduzir as barreiras comerciais, abrir novos mercados e reduzir os déficits comerciais. Para esses fins, o governo promoveu novos pactos comerciais, como o acordo de Livre Comércio EUA-Coréia do Sul, e usou instituições, como o Programa de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), para reduzir as barreiras econômicas e aumentar o investimento. A peça central do esforço do governo de Barack Obama foi a Parceria Transpácífica, ou TPP, que foi projetada para ser o acordo de livre comércio mais abrangente em décadas, bem como um compromisso estratégico de longo prazo dos Estados Unidos com a Ásia (POWASKI, 2019). No entanto, esta última foi abandonada com a chegada do governo de Donald Trump em prol de um enfrentamento mais direto em relação à Pequim através de uma guerra comercial (RIBEIRO; HIRAIWA, 2018).

Como contraponto a estratégia estadunidense, Xi Jinping, que se tornou presidente da China em março de 2013, adotou uma abordagem mais assertiva e nacionalista frente aos Estados Unidos e seus aliados do Leste Asiático. Para combater o pivô asiático dos Estados Unidos, a China propôs a criação de um

novo sistema de segurança asiático, do qual os Estados Unidos seriam excluídos. Nesse sentido, a China tem tentado avançar em uma abordagem diplomática com uma nova concepção de segurança coletiva, associando o crescimento chinês à prosperidade regional e à construção de confiança¹⁴ (RIBEIRO; HIRAIWA, 2018). Outra iniciativa foi a criação de uma nova estrutura econômica internacional baseada na reconstrução da antiga Rota da Seda, projeto hoje conhecido como Cinturão e Rota que possui como seu núcleo o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) (POWASKI, 2019). Assim, apesar do recrudescimento do posicionamento dos Estados Unidos na Ásia, o presidente Xi Jinping optou por uma política que, ao passo que evita uma confrontação direta com os Estados Unidos, reafirma a inalienabilidade de seus interesses vitais (*core interests*), dentre os quais figura a soberania sobre o Mar do Sul da China.

De fato, o governo chinês preocupa-se com o potencial posicionamento das forças navais dos Estados Unidos de uma maneira que poderia bloquear as linhas de abastecimento da China através do Mar do Sul da China. Após a submissão de reivindicações sobre os limites da plataforma continental à ONU em 2009 o governo chinês passou a atuar de forma mais ativa para consolidar o controle das ilhas, ainda que evitando quanto possível a escalada de tensões com os vizinhos¹⁵ (CAMPBELL et al. 2013; FRAVEL, 2011). Além disso, desde 2013 a China tem procurado avançar sobre os arquipélagos, construindo - além de postos avançados - infraestrutura militar e ilhas artificiais na região (na região das Ilhas Spratly), associadas a patrulhas terrestres ou marítimas frequentes nos territórios adjacentes¹⁶ (AMTI, 2017; STASHWICK, 2018). Especula-se que um dos motivos mais importantes para tais empreitadas é estabelecer um arco de proteção a sua frota de submarinos nucleares avançados da Base Naval de Yulin, no sul da Ilha Hainan. O Mar do Sul da China possui instalações submarinas subterrâneas com acesso a túneis, além de sistemas missilísticos terra-ar e aeroportos militares, protegendo os submarinos chineses (CHAN, 2016).

Além disso, a fim de aumentar a capacidade da China de defender suas

14 Um dos exemplos é o conceito de Comunidade de Destino Comum, utilizado pela diplomacia chinesa para se referir ao entorno asiático sugerindo que o futuro dos países asiáticos – especialmente aqueles com os quais a China ainda tem contenciosos – está intrinsecamente conectado à prosperidade e segurança coletiva. Nesse contexto, surge também o Novo Conceito de Segurança que associa a segurança comum ao progresso socioeconômico e opta por participar na formulação da agenda multilateral regional coletiva, afastando-se do conceito de segurança tradicional, de soma-zero (RIBEIRO; HIRAIWA, 2018).

15 A China expandiu suas reivindicações territoriais no Mar do Sul da China, a centenas de quilômetros ao sul e a leste de sua província insular de Hainan; em alguns casos, sobrepondo as reivindicações de Brunei, Malásia, Filipinas, Taiwan e Vietnã.

16 Os chineses também perfuraram petróleo nas águas das Ilhas Paracel e impediram que navios vietnamitas se afastassem da área.

reivindicações territoriais nos mares vizinhos, Xi Jinping também acelerou a modernização militar do país. Em junho de 2016, ocorreu a divulgação de imagens de submarinos 094A “classe Jin” em Yulin, levando à especulações de que esses submarinos seriam capazes de entregar a nova geração de mísseis balísticos intercontinentais chineses, JL-3, de alcance estimado de 12.000km (CHAN, 2016). Caso se confirme, a utilização do Mar do Sul da China para patrulhas submarinas de dissuasão nuclear confirma a extrema importância estratégica da região para o país. Cabe ressaltar que a China também tem passado por um intenso processo de modernização naval, produzindo mísseis balísticos anti-navio e adquirindo capacidades incipientes de projeção de força, refletindo o propósito de estabelecer um perímetro defensivo em torno da primeira cadeia de ilhas do pacífico, incluídas as reivindicações territoriais (RIBEIRO; HIRAIWA, 2018).

A divulgação das imagens dos submarinos nucleares ocorreu no mesmo dia da derrota da China no Caso Filipinas v. China, trazido pelas Filipinas em 2013 para um tribunal funcionando sob a Corte Permanente de Arbitragem, em Haia. O tribunal concluiu que não havia base legal para as reivindicações chinesas, decidindo a questão a favor das Filipinas, além de condenar a construção de ilhas artificiais na região. A derrota suscitou manifestações negativas por parte das autoridades chinesas, que rejeitaram a decisão do tribunal (PHILLIPS et al., 2018). Contudo, as Filipinas durante a administração de Rodrigo Duterte - a partir de 2016 - e o Vietnã tem procurado acomodar-se no âmbito securitário em troca de vantagens comerciais e participação nos projetos de infraestrutura do Cinturão e Rota (RIBEIRO; HIRAIWA, 2018).

O Japão foi outro país que se sentiu ameaçado pelas reivindicações expansivas da China, demonstrando que as crises dos Mares do Leste e do Sul da China estão interligadas. Os chineses enviaram barcos de pesca - escoltados por navios da guarda costeira - para as águas ao redor das Ilhas Senkaku reivindicadas e controladas pelo Japão e estabeleceu uma Zona de Identificação da Defesa Aérea (ADIZ) sobre as ilhas¹⁷. O primeiro-ministro do Japão, Shinzo Abe, reagiu ao desafio naval chinês colocando a marinha japonesa e a guarda costeira em alerta e recorrendo aos Estados Unidos em busca de apoio. Seu governo também passou a aumentar o seu orçamento de defesa e aprovou uma reinterpretação da cláusula da constituição nacional que proíbe o Japão de entrar em guerra, exceto em defesa das ilhas japonesas. Essa nova interpretação constitucional permite que as forças militares do Japão participem de missões de combate no exterior, permitindo que os japoneses ajudem os Estados Unidos e outros aliados se forem atacados

17 Embora as ilhas tenham apenas um valor intrínseco limitado, elas dão ao controle japonês das rotas de acesso ao Oceano Pacífico e seu leito marinho, bem como à pesca, navegação e depósitos de hidrocarbonetos nas águas circundantes (a dependência do Japão em petróleo estrangeiro é uma das maiores vulnerabilidades do país).

(POWASKI, 2019).

A China adquiriu a capacidade de desafiar o controle dos Estados Unidos em alto mar. Os Estados Unidos, por sua vez, passaram a apoiar os países litorais - Vietnã e Filipinas, entre outros - que censuraram a recuperação unilateral da China em torno das ilhas Spratly como ilegal; alegando que a China colocou em risco a liberdade de navegação e sobrevoo e se recusa a reconhecer a legitimidade das alegações da China. A China, descarta categoricamente essas críticas, alegando que a recuperação está dentro de sua soberania e, portanto, é justificada (YONEJI, 2018). Adicionalmente, aeronaves de vigilância militar dos Estados Unidos passaram a sobrevoar as ilhas artificiais construídas por chineses em 2015 e 2016, e navios de guerra dos Estados Unidos navegaram a 12 milhas náuticas das disputadas instalações chinesas nas ilhas Spratly e Paracel. Os Estados Unidos também procuraram fortalecer as antigas alianças dos Estados Unidos com a Austrália, o Japão e as Filipinas e passou a cortejar novos parceiros, incluindo a Malásia, Cingapura e Vietnã (POWASKI, 2019).

O papel da ASEAN no novo contexto securitário do Sudeste Asiático

Tanto os Estados Unidos quanto a China concordam, em graus variados, que a ASEAN poderia desempenhar um papel importante na manutenção da paz e segurança na região Ásia-Pacífico em geral e na disputa do Mar do Sul da China em particular. O que não está claro, no entanto, é qual papel, exatamente, é esperado da ASEAN. Posto isso, propõe-se aqui avaliar o papel da ASEAN no período contemporâneo de dois modos. O primeiro é verificar os documentos finais (ou ausência destes) produzidos por reuniões de cúpula. Esta verificação importa pois demonstra a capacidade da Associação de manter aberto os canais de diálogo e diplomacia, ainda que não seja possível resolver definitivamente por vias institucionais as controvérsias político-securitárias. O segundo modo é contrapor o cenário de dificuldades e polarização do Sudeste Asiático com os objetivos propostos e cumpridos de incrementar a capacidade institucional da ASEAN no âmbito político-securitário, especialmente no que concerne à denominada Comunidade Político-Securitária da ASEAN (APSC) criada em 2015.

No contexto securitário da integração regional, os principais documentos produzidos pelo secretariado da ASEAN são os chamados *Blueprints* para a efetivação da Comunidade Político-Securitária da ASEAN, estabelecida como um dos três pilares da associação na sua Carta de 2007. De forma geral, os *Blueprints* de 2009 e 2016 representam a tentativa da ASEAN de manter e aprofundar seu papel como instituição central na região para a busca de paz e estabilidade. O documento de 2009 tem como principal elemento a mudança do prazo para a efetivação das comunidades de 2020, conforme o projeto ASEAN Vision 2020 e os Acordos de Bali (Bali Concord II) de 2003, para 2015, de acordo com resolução

da cúpula da ASEAN de 2007. Tal resolução é prévia ao acirramento das disputas entre os interesses de China e Estados Unidos na região, iniciadas em 2009. Ainda nesse documento, as principais medidas para a promoção de paz na região seriam as de Construção de Confiança e Prevenção de Conflito, cujo principal mecanismo ainda era o Foro Regional da ASEAN (ARF). Há menção secundária para o fato de que a Carta da ASEAN prevê o estabelecimento de mecanismos formais para a resolução de conflitos, que representam um passo além das medidas de diplomacia preventiva e assim não seriam supridas pela configuração atual da ARF, assim possuindo menor destaque nos documentos.

Sobre a estabilidade e a renúncia do uso da força na região, os resultados foram dúbios. Por um lado, houve a reafirmação dos mecanismos de Track II como base para a promoção de consenso nos encontros de cúpula, um dos elementos centrais do “ASEAN Way”. De forma auxiliar, também houve esforços para a ampliação do Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático assinado em 1976. Apesar de que a expansão do Tratado não tenha logrado reverter o quadro de polarização regional, este esforço rendeu frutos com a entrada dos Estados Unidos em 2009 e outros nove países (mais a União Europeia) até a presente data, incluindo o Brasil em 2012. Em relação à continuação das negociações para o estabelecimento de algum Código de Conduta sobre o Mar do Sul da China e mesmo para o fortalecimento da Declaração sobre a Conduta assinada em 2002, houve retrocessos associados ao aumento das tensões diante dos desenvolvimentos geopolíticos recentes, expostos na seção anterior. A questão da utilização de submarinos equipados com mísseis nucleares por parte da China, em especial, representa um grave obstáculo à manutenção da Zona Livre de Armas Nucleares no Sudeste Asiático.

Já o *Blueprint* de 2016, referente ao período que se estende até 2025, reflete uma relativa mudança de prioridades sobre os mecanismos utilizados para promover paz e estabilidade na região. O quadro de progressiva polarização demonstrou os limites dos meios Track II e da diplomacia preventiva e este documento enfatiza diretamente a responsabilidade da Associação, de acordo com sua Carta, de realizar seu Protocolo para Mecanismos de Resolução de Disputas (ASEAN, 2016, p. 3). Outro ponto que ilustra a reação da Associação sobre os limites da mera construção de confiança é o destaque dado ao Encontro dos Ministros de Defesa da ASEAN, assim como sua versão expandida com os principais parceiros extra-regionais (conhecidos pela sigla em inglês, respectivamente, ADMM e ADMM+). A estes encontros é dada a responsabilidade sobre a cooperação prática, e vislumbra-se que são os melhores meios para tratar do cenário geopolítico em “constante mudança” (ASEAN, 2016, p. 12). Estes encontros podem ao menos prover às partes envolvidas um instrumento de comunicação direta, para que as eventuais crises não escalem devido a falhas de comunicação.

Além disso, o documento de 2016 aponta para a gradual formação de um consenso sobre o impacto negativo da presença chinesas na região, o que seria inédito. Embora conceda que as negociações da ASEAN com a China devem ser intensificadas, a secretaria da Associação afirma neste documento que os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar devem ser respeitados. Ainda assim, evitou-se o comprometimento com a resolução do mesmo ano em favor das Filipinas em processo na Corte da Haia ao mencionar que o meio para a aplicação da Convenção seriam consultas e negociações consentidas pelas partes envolvidas - no caso, não houve consentimento da China. Ainda neste sentido, a Associação reafirma seu compromisso com a liberdade de navegação e voo sobre o Mar do Sul da China. Tal medida é uma resposta ao estabelecimento chinês de uma zona de identificação aérea no Mar do Leste e a possibilidade de medida semelhante no Mar do Sul - que foi reafirmada após o veredito sobre o caso Filipinas vs. China (BBC, 2016).

No entanto, o ano de 2016 também demonstrou as limitações da Associação em cumprir seu papel como promotora da paz e da estabilidade, visto que no encontro de cúpula daquele ano não foi produzida uma declaração final em comum acordo com os demais participantes no prazo estipulado. A outra vez que isto ocorreu foi em 2012, com os mesmos protagonistas, as Filipinas (apoiada pelo Vietnã) e o Camboja. O impasse se deu sobre a questão de se o comunicado final deveria incluir uma declaração crítica contra o comportamento da China no Mar do Sul da China. Camboja, tendo estreita relação política e econômica com a China, rejeitou a proposta das Filipinas para a inclusão da declaração, tentando salvar a China do constrangimento internacional (YUZAWA, 2018). Em 2016, a incompatibilidade entre as posições das Filipinas e do Camboja ressurgiu com o veredito da Corte da Haia em prol das Filipinas contra a China. Enquanto as Filipinas defenderam a inclusão de uma menção ao resultado, o Camboja se opôs. A posição do Camboja foi apoiada pelo Ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, que afirmou em defesa do documento final (sem menção ao caso) que este refletia a imparcialidade da Associação, e que o fato de a questão não envolver a totalidade dos países do Sudeste Asiático tira o caso da alçada institucional (MOGATO; MARTINA; BLANCHARD, 2016).

Em ambos os casos, o grande impedimento para a efetivação dos mecanismos de resolução de controvérsias - como enfatizados no *Blueprint* de 2016 - se dá pela abordagem consensual da Associação: como seus membros são partes envolvidas, estes não votaram contra si mesmos (LIMSIRITONG, 2016). Assim sendo, consideram-se três caminhos possíveis para a resolução destes e de futuros impasses: uma reinterpretação da Carta da ASEAN para que a posição institucional não necessite de consenso para assumir uma posição; maior pressão sobre o Camboja, que é o aliado chinês mais participante; e influenciar as partes

agravadas (as Filipinas foram protagonistas nos dois momentos, mas cabe lembrar que Malásia, Brunei e Vietnã também se opõe às reivindicações territoriais chinesas) com a atuação chinesa para não levantar pontos controversos em reuniões de cúpula. O último caminho foi o tomado na crise de 2016. Por um lado, este caminho evita uma posição de confrontação com a China enquanto não existe mobilização política suficiente dentre os países do Sudeste Asiático para uma ofensiva diplomática. Por outro, demonstra fraqueza e questiona a importância da Associação.

A incapacidade da ASEAN de abordar as reivindicações da China ao Mar do Sul da China levou a uma grande frustração da parte das Filipinas e do Vietnã, e isso as encorajou a se aproximarem dos laços de segurança com o Japão e com os Estados Unidos. No entanto, como os estreitos laços políticos da China com o Camboja e o Laos, as crescentes relações estratégicas entre o Japão e os dois países demandantes, em particular as Filipinas, dificultaram a ASEAN forjar esforços combinados (YUZAWA, 2018). A clara falta de coesão interna da ASEAN sobre a questão do Mar do Sul da China levou a observadores, tanto dentro como fora da ASEAN, a colocarem um sério ponto de interrogação sobre a credibilidade e relevância da Associação para a gestão dos assuntos regionais de segurança no Sudeste Asiático. Alguns altos funcionários da ASEAN, incluindo o presidente vietnamita Tran Dai Quang, pediram a revisão das regras operacionais da Associação, em particular a forma de decisão consensual para que a ASEAN possa lidar eficazmente com questões controversas na região (YOSHIDA, 2016).

Em contraponto ao fracasso da cúpula de 2016, as cúpulas de 2017, hospedadas pelas Filipinas, representaram um relativo sucesso. Não houve impasse na produção do documento final. A principal crítica foi o silêncio da Associação em relação à crise com a etnia Rohingya de Mianmar (LANTO, 2017). Levando-se em consideração o histórico da Associação em contraponto com a defesa da democracia e dos direitos humanos em seus documentos¹⁸, é possível supor que o posicionamento reflete mais o interesse da ASEAN de não ser excluída mesmo quando o impasse é causado por atores extrarregionais. No caso anterior de Mianmar, a crise se iniciou com a pressão dos Estados Unidos sobre o país asiático¹⁹. A ASEAN conseguiu participar positivamente da questão e mediar a influência externa. No caso dos Rohingya, como não houve o mesmo

18 Dentre seus três eixos propostos, o documento de 2009 possui ênfase no compartilhamento de valores e normas, principalmente na promoção de valores democráticos. Tal ênfase também pode ser entendida como o objetivo de fortalecer os jovens regimes democráticos na região e as reformas democráticas em Mianmar.

19 Mianmar assumiria a presidência da Associação em 2006 (cargo rotativo entre os membros), processo interrompido por pressão dos Estados Unidos e União Europeia devido à sua situação política (RENSHAW, 2013). No entanto, é possível afirmar que a Associação atingiu parcialmente este objetivo ao garantir a presidência da Associação por Mianmar em 2014.

teor de pressão internacional, a Associação se manteve silenciosa. Também em 2017, China e ASEAN acordaram em um quadro geral para a produção do Código de Conduta para o Mar do Sul da China. O quadro é um pequeno avanço para a formalização do Código de Conduta e sinaliza que os canais de negociação ainda estão abertos, mas delimita que a possibilidade de um tratado juridicamente vinculante ainda é distante (STOREY, 2017).

Nota-se também que, especialmente a partir de 2017, o conceito geoestratégico do Indo-Pacífico - como uma região interligada em aspectos políticos, econômicos e securitários - ganhou predominância na postura de atores com interesse na região como a Austrália, China, Taiwan, Índia, Japão, Coreia do Sul, França e, recentemente, pelos Estados Unidos através do Relatório sobre o Indo-Pacífico (EUA, 2019). Isto reflete que, cada vez mais, torna-se oneroso possuir uma estratégia de atuação diferenciada para o sul e o nordeste da Ásia dado o impacto sistêmico da ascensão de China e Índia, o que inclui o Sudeste Asiático como eixo central deste recorte geográfico. Considerando este contexto, o principal resultado das reuniões de cúpula da ASEAN de 2019 na Tailândia foi a promulgação do documento “Perspectiva da ASEAN sobre o Indo-Pacífico” (ASEAN, 2019). Tal proposta foi promovida pela a Indonésia através do Ministro de Relações Exteriores Marty Natalegawa em 2013 quando propôs uma Zona de Amizade e Cooperação do Indo-Pacífico, nos moldes do Tratado para o Sudeste Asiático (WEATHERBEE, 2019). Conquanto o documento não se concretizou, a Indonésia manteve o esforço e este resultou na atual documento, o qual foi ratificado pelos demais países do Sudeste Asiático.

A partir deste documento, verifica-se que a ideia de estabelecer um mecanismo formal de solução de controvérsias não avançou: ainda que mencione a convenção da ONU sobre lei do mar de 1982, ressalta-se somente seus princípios e a “cooperação para a resolução pacífica de disputas”. Ainda assim, mantém clara aversão à possibilidade de uma zona de identificação aérea no Sudeste Asiático por parte da China. Um segundo ponto de maior destaque é o foco em conectividade: sob a perspectiva da integração regional, é de interesse que o atual momento de grandes investimentos na região, tanto por parte da China com a Iniciativa do Cinturão e Rota quanto pelos demais atores alinhados aos Estados Unidos (com destaque ao Japão) contribua para melhorias na infraestrutura regional. Ou seja, que uma infraestrutura marítima compartilhada e que laços econômicos - produtivos e comerciais - mantenham-se como um lastro ao aspecto político da integração regional e que contribua para o objetivo comum destes países de desenvolvimento socioeconômico. O documento de 2019 estabelece que este é apenas o passo inicial e que a discussão estratégica deve se manter nos principais foros da Associação.

Desse modo, o realinhamento das relações estratégicas dos Estados Unidos

para a Ásia reduziu o espaço para a ASEAN atuar como mediador. A ASEAN poderia ser o mediador não apenas com os Estados Unidos e a China, mas também com o Japão, a Austrália e a Índia, com os quais a ASEAN pode ter mais espaço para agir e influenciar a configuração e direção do equilíbrio de poder e, portanto, a segurança regional. Porém, a nova política de balanceamento estadunidense alinhou o Japão, Austrália - possivelmente também Índia - e Estados Unidos em um grupo coordenado em segurança regional; isto limita significativamente as opções e estratégias da ASEAN. A revitalização e modernização do sistema de alianças dos Estados Unidos na Ásia afetou a influência de plataformas multilaterais regionais e conectou questões de segurança em todo o Leste, Sudeste e Sul da Ásia em uma ordem de segurança regional. Esse realinhamento não leva a ASEAN como uma entidade coletiva, uma vez que é principalmente uma rede de acordos bilaterais, alguns dos quais estão envolvidos com alguns membros individuais da ASEAN²⁰. Portanto, essa situação constitui-se como um fator para a marginalização do papel da ASEAN (HUANG, 2018).

Assim, apesar da ASEAN ter alcançado a Comunidade Político-Securitária em 2015, constata-se que os países membros da Associação ainda possuem diferenças significativas nos níveis de desenvolvimento econômico, interesses de segurança e políticas e políticas nacionais, para formar uma presença coletiva formidável na estrutura de segurança regional. Muitos dos países estão mais integrados com a China, o Japão ou os Estados Unidos do que um com o outro em assuntos político-securitários ou mesmo econômicos. Essa diversificação nos processos, mecanismos e plataformas para a segurança regional e a nova postura estratégica dos Estados Unidos e da China diminuem a base institucional e material para que a ASEAN seja eficaz na formação da segurança regional. As relações EUA-China são, antes de tudo, globais e estruturais, e as relações de poder na estrutura global definem os parâmetros da estrutura de segurança regional e o papel dos vários interessados. A ASEAN procurou atuar como mediador entre potências em sua história e obteve algum êxito; hoje, apesar de estar mais institucionalizada a Associação enfrenta dificuldades neste quesito. A política de defesa dos países da região demonstrou cooperação limitada frente a polarização causada pela política externa de China e Estados Unidos, o que significou uma limitada capacidade de se apresentar como bloco diplomático coeso. Porém, identifica-se esforços para a manutenção e aprofundamento da centralidade institucional da ASEAN tanto como mediador e canal diplomático frente interesses extrarregionais quanto como fomentador do desenvolvimento socioeconômico regional a partir do incremento de investimento externo.

20 O mesmo é visto na área econômica e comercial onde a TPP ou a Comunidade da Ásia-Pacífico dividiam os membros da ASEAN.

Considerações finais

A ASEAN possui limitações institucionais que ficaram evidentes nos últimos anos com a polarização provocada pelas ações dos Estados Unidos e da China, o que se reflete no antagonismo entre este último e diversos países do Sudeste Asiático, especialmente sobre a questão do Mar do Sul da China. As principais demonstrações das fraquezas institucionais se deram nos momentos em que as posições de países do Sudeste Asiático, nomeadamente Filipinas e Camboja, tornaram-se antagônicas a ponto de impedir o mecanismo consensual de alcançar a declaração conjunta dos encontros de cúpula da forma tradicional. Além disso, mesmo quando os governos da região lograram enfatizar a importância da diplomacia na gestão das crescentes tensões, principalmente no âmbito marítimo, os países envolvidos se encontram em um processo de incremento de suas capacidades militares na medida em que a China age de forma mais assertiva em relação a sua reivindicação territorial no Mar do Sul da China.

No entanto, a ASEAN representa uma região em desenvolvimento que conseguiu manter níveis relativos de paz e estabilidade mesmo diante de um contexto crescentemente polarizado. Ainda que considerando a atuação chinesa no Mar do Sul da China e a atitude de contenção e balanceamento dos Estados Unidos, os conflitos entre seus países-membro foram circunscritos à esfera diplomática. Faz-se necessário admitir que a ASEAN obteve sucesso, ao menos parcial, a partir da perspectiva histórica. Após o fim da Guerra Fria, a Associação foi instrumental na inserção internacional diplomática dos antigos países comunistas da Indochina na década de 1990. Se a crise asiática e o processo de reformas democráticas subsequentes em diversos países se apresentaram como um desafio, este foi instrumentalizado para o aprofundamento da capacidade institucional da Associação. Esses desenvolvimentos culminaram na assinatura da Carta da ASEAN em 2007, que garante a possibilidade de aprofundamento do papel central da Associação na sua região e, por fim, no estabelecimento da Comunidade Político-Securitária da ASEAN, em 2015, que eleva a Associação a um novo patamar institucional.

É possível concluir que a Associação tem respondido, ainda que lentamente, aos desafios da conjuntura. Cabe ressaltar que a Associação não tem o potencial ou o objetivo de se transformar em um pacto de contenção contra a China, caso se considere a situação no Mar do Sul da China como central. A sua atitude é voltada para a solução de interesses conflitantes pela via diplomática, ainda que não dê ênfase para arbitragem jurídica internacional. Neste sentido, a ASEAN conta com sucesso relativo em manter os canais de negociação abertos em meio a crescentes tensões internacionais. Outrossim, a ASEAN conseguiu mediar interesses antagônicos e as declarações conjuntas foram realizadas, mesmo que em prazo expandido. Ainda que uma solução legal vinculante e um mecanismo

de solução de controvérsias formal sejam objetivos distantes, a Associação se manteve constantemente atuante em direção a seu propósito de fomentar paz e estabilidade mesmo em uma conjuntura adversa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, A. **A new regional order in South-East Asia: ASEAN in the post-cold war era: Introduction.** The Adelphi Papers, 1993, p. 3-6.

ACHARYA, A. **Constructing a Security Community in South Asia: ASEAN and the problem of regional order.** Routledge, 2001.

ACHARYA, A. Will Asia's Past Be Its Future? **International Security**, Volume 28, Number 3, 2003, p. 149-164.

ASEAN SECRETARIAT. **Asean Political-Security Community Blueprint.** Jakarta, 2009.

ASEAN. **ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.** Bangkok, 2019. Disponível em: <https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf>.

ASEAN. **ASEAN Political-Security Community - Blueprint 2025.** Jakarta, ASEAN Secretariat, Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-APSC-Blueprint-2025.pdf>>.

ASEAN. **Chairperson's Statement of the 12th ASEAN Summit H.E. the President Gloria Macapagal-Arroyo.** "ONE CARING AND SHARING COMMUNITY". Cebu, Filipinas, 13 jan. 2007. Disponível em: <https://asean.org/?static_post=chairperson-s-statement-of-the-12th-asean-summit-he-the-president-gloria-macapagal-arroyo-one-caring-and-sharing-community>.

ASEAN. **Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea.** Phnom Penh, 2002.

ASEAN. **Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II).** Bali, 7 out. 2003. Disponível em: <<https://asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii-3/>>.

ASEAN. **Overview of ASEAN Plus Three Cooperation.** 2019. Disponível em: <https://asean.org/storage/2016/01/Overview-of-APT-Cooperation-Jul-2019_For-Web_Rev.pdf>

ASEAN. **The ASEAN Charter.** 27th reprint. Singapura, 20 dez. 2007. Disponível em: <<https://asean.org/storage/2012/05/The-ASEAN-Charter-26th-Reprint.pdf>>.

ASEAN **Vision 2020.** Kuala Lumpur, 15 dez. 1997. Disponível em: <https://asean.org/?static_post=asean-vision-2020#>.

ASIA MARITIME TRANSPARENCY INITIATIVE (AMTI). **Updated: China's Big Three Near Completion.** 2017. Disponível em: <<https://amti.csis.org/chinas-big-three-near-completion/>>.

BBC. **South China Sea: China 'has right to set up air defence zone'.** 13 de julho de 2016.

Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-36781138>.

BEUKEL, E. **Asean and ARF in East Asia's Security Architecture: the role of norms and powers**. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS) Report, 2008.

CAMPBELL, C; MEICK, E.; HSU, E.; MURRAY, C.. **China's 'core interests' and the East China Sea**. US-China Economic and Security Review Commission, 2013. Disponível em: <<http://www.uscc.gov/sites/default/files/>>..

CHAN, M.. **South China Sea air strips' main role is 'to defend Hainan nuclear submarine base'**. South China Morning Post, 23 ju. 2016. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1993754/south-china-sea-air-strips-main-role-defend-hainan>>.

CHINA POWER Team. **How much trade transits the South China Sea?** Washington: Center for Strategic and International Studies.. 27 out. 2017. Disponível em: <<https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CLINTON, H.. **America's Pacific Century. Foreign Policy**, 11 out. 2011. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.

COLE, B. **Asian Maritime Strategies**. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.

DAISS, T. **China is ramping up its presence in the South China sea and it's all about oil**. Business Insider, 2018. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/china-is-ramping-up-its-presence-in-the-south-china-sea-because-of-oil-2018-3>>.

DEPARTMENT OF DEFENSE (DOD). **Joint Operational Access Concept. 2012**. Disponível em: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf.

EUA, Departamento de Defesa dos. **Indo-Pacific Strategic Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region**. 1 jun. 2019. Disponível em: https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

FRANÇA, A. et al. A Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos. In: MARTINS, J. M. Q. **Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança**. Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), Porto Alegre, 2013.

FRAVEL, M. T.. China's Strategy in the South China Sea. **Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs** 33, no. 3 (2011): 292-319. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/468542/summary>>.

GRAHAM, E.. Maritime Security and Threats to Energy Transportation in Southeast Asia. **The RUSI Journal**, Volume 160, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071847.2015.1031522>>. Acesso em 30 jul. 2018.

HUANG, X. The Emerging Security Landscape in the Asia-Pacific: Where ASEAN Fits Between the United States and China. In. Ed. CHONG, A. **International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism**. Palgrave Macmillan, 2018. p. 129-175.

IRVINE, R. The Formative Years of ASEAN: 1967-1975. In: BROINOWASKI, Alison (ed).

Understanding ASEAN. Macmillan Press, 1982, p.8-36.

KATSUMATA, H. **ASEAN's Cooperative Security Enterprise: norms and interests in the ASEAN Regional Forum.** Palgrave Macmillan, 2009.

LANTO, M. B. Asean Summit a success, but... **The Inquirer**, 2017. Disponível em: <http://opinion.inquirer.net/108879/asean-summit-success>.

LIMSIRITONG, N. The Deadlock of ASEAN Dispute Settlement Mechanisms and Why ASEAN Cannot Unlock It ? **RSU International Journal of College of Government**, v. 3, n. 1, p. 18–25, 2016.

LIN, K.C.; GERTNER, A. V.. **Maritime Security in the Asia-Pacific.** Research Paper, London: Chatam House, 2015.

MARTINS et al. Nova conjuntura na Ásia: da Comunidade do Leste Asiático à Competição Estratégica. **Revista Conjuntura Austral.** Vol. 5, n 24, p. 4-16, 2014.

MARTINS, J. M. Q.; VISENTINI, P. F. A Revolução Chinesa: A China e a Coreia do Norte. In: VISENTINI, P. F. et al. **Revoluções e Regimes Marxistas.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

MOGATO, M.; MARTINA, M.; BLANCHARD, B.. **ASEAN deadlocked on South China Sea, Cambodia blocks statement.** REUTERS, 2016. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-ruling-asean-idUSKCN1050F6>>

NARINE, S. Forty Years of ASEAN: a historical review. **The Pacific Review**, Vol. 21. No 4, p. 411-429, Dezembro, 2008.

PHILLIPS, T.; HOLMES, O.; BOWCOTT, O. Beijing rejects tribunal's ruling in South China Sea case. **The Guardian**, 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china>>.

POWASKI, Ronald E. **Ideals, Interests, and U.S. Foreign Policy from George H. W. Bush to Donald Trump.** Palgrave Macmillan, 2019.

REED, Nicholas J, Lt Col USAF. **AirSea Battle to Joint Concept for Access and Maneuver in The Global Commons: Imperative for a Continuation of a Crucial Warfighting Concept.** Tese de Mestrado. Joint Advanced Warfighting School, National Defense University, 2015

RENSHAW, C. S. Democratic Transformation and Regional Institutions: The Case of Myanmar and ASEAN. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, 32, 1, p. 29-54, 2013.

RIBEIRO, E.; HIRAIWA, M. K.H.H. O governo Xi Jinping e a evolução das relações exteriores da China na Ásia. **Boletim de Conjuntura NERINT**, V. 2, N. 6 - UFRGS. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/boletim-de-conjuntura/>>.

SEVERINO, Rodolfo. ASEAN. **Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)**, 2008.

STASHWICK, S. China's New Missiles in the Spratlys May Be a Turning Point. **The Diplomat**, 16 jun 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/06/chinas-new-missiles-in-the-spratlys-may-be-a-turning-point/>>.

STOREY, I. **Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea**. ISEAS Perspective. Singapura, 2017. Disponível em: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_62.pdf

URATA, S. An ASEAN+6 Economic Partnership: Significance and Tasks. **Asia Research Report** 2007, Japan Centre for Economic Research: Disponível em: <https://www.jcer.or.jp/eng/pdf/asia07.pdf>.

VISENTINI, P. F. **As Relações Diplomáticas da Ásia**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

WEATHERBEE, D. **Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept**. ISEAS Perspective, vol. 2019, n. 47. Singapura, 2019. Disponível em: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_47.pdf.

YONEJI, K. The US-China-Japan Triangle and the Concept of “ASEAN Centrality”: Myth or Reality? In: Ed. ROZMAN, G.; LIOW, J. C. **International Relations and Asia’s Southern Tier: ASEAN, Australia and India**. Palgrave Macmillan, 2018, p. 143-158.

YOSHIDA, W. **ASEAN Eyes New Path as Divisions Hamper Decisions**. Nikkei, 2016.

YUZAWA, T. ASEAN in the Era of Japan-China Tensions: Diplomatic Opportunities or Strategic Dilemmas? In. Ed. CHONG, A. **International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism**. Palgrave Macmillan, 2018. p. 149-174.

Recebido em agosto de 2019.

Aprovado em outubro de 2019.