

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Eduardo Melo Vidal

UMA AMEAÇA À LIDERANÇA ESTADUNIDENSE:
Uma análise da política externa dos Estados Unidos em relação à China (1990-2020)

Belo Horizonte
2023

Eduardo Melo Vidal

UMA AMEAÇA À LIDERANÇA ESTADUNIDENSE:

Uma análise da política externa dos Estados Unidos em relação à China (1990-2020)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes

Belo Horizonte
2023

320 Vidal, Eduardo Melo.
V648a Uma ameaça à liderança estadunidense [manuscrito] : uma
2023 análise da política externa dos Estados Unidos em relação à
China (1990-2020) / Eduardo Melo Vidal. - 2023.
163 f. : il.
Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Liderança - Teses. 3. China
- Teses. 4. Estados Unidos - Teses I. Lopes, Dawisson E.
Belém. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 09ª/2023 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO EDUARDO MELO VIDAL

Realizou-se, no dia 13 de dezembro de 2023, às 10:00 horas, na Sala 4003, prédio da Reitoria, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da dissertação, intitulada “UMA AMEAÇA À LIDERANÇA ESTADUNIDENSE: Uma análise da política externa dos Estados Unidos em relação à China (1990-2020)”, elaborada e apresentada por EDUARDO MELO VIDAL - número de registro 2021660510, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte (PUC Minas), Prof. Lucas Carlos Lima (DIREITO-DIP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Dawisson Elvecio Belem Lopes, Professor do Magistério Superior**, em 14/12/2023, às 20:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Carlos Lima, Professor do Magistério Superior**, em 14/12/2023, às 20:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte, Usuária Externa**, em 20/12/2023, às 11:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2904521** e o código CRC **76AC5DC9**.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todas as pessoas que estiveram ao meu lado durante esta jornada desafiadora. Em especial, à minha noiva, Isabela, por todo amor, apoio, paciência e carinho de sempre. Sem a sua presença e seu suporte, esta conquista não seria possível. Tão importante quanto, foi a minha família – meu pai, Carlos Eduardo, minha mãe, Leandra, minha irmã, Lígia (e família), e meus irmãos, Thales e Guilherme. O amor e o apoio incondicional de vocês iluminam minhas jornadas. Ao meu pai, particularmente, seus conhecimentos e orientações acadêmicas foram fundamentais, mais uma vez.

Ao meu orientador, meus professores e meus colegas da UFMG, meu profundo agradecimento por compartilharem comigo a experiência do mestrado. Cada um de vocês contribuiu significativamente para o meu crescimento acadêmico e pessoal. A jornada foi enriquecida por tudo que aprendi e continuo aprendendo com cada um. Aos meus sócios e parceiros de trabalho, muito obrigado. A compreensão e parceria de vocês foram essenciais para equilibrar as demandas acadêmicas e profissionais, permitindo-me focar nos meus objetivos.

A todos vocês, minha mais sincera gratidão. Este momento de realização é compartilhado com cada um que contribuiu para a minha jornada. Obrigado por fazerem parte deste capítulo significativo da minha vida.

RESUMO

A rápida ascensão chinesa entre 1990 e 2020 foi acompanhada por uma mudança significativa na percepção dos Estados Unidos sobre a própria China, o que, por sua vez, gerou uma mudança substancial na política externa de Washington em relação a Pequim. O objetivo dessa dissertação é analisar justamente essa transição de conduta da política externa dos Estados Unidos. Diante disso, optamos pela elaboração de uma narrativa estruturada sobre os preceitos básicos do Process Tracing, a fim de entender, sob as lentes do Realismo Neoclássico, os mecanismos que conectam a ascensão da China à mudança na política externa americana. Os quatro capítulos abordaram o contexto histórico e teórico, destacaram a liderança consolidada dos EUA e a ascensão chinesa, e discutiram a evolução da política externa americana em relação à China nas últimas décadas, com base em discursos presidenciais e documentos oficiais. A análise revelou que a China transitou numa escala de prioridades da política externa dos Estados Unidos. Em trinta anos, o país asiático saltou de apenas mais uma agenda de política externa para uma ameaça à liderança estadunidense. Ainda que a administração Trump tenha catalisado as tensões com a China, esse processo se iniciou com seus antecessores e foi construído de forma gradativa no decorrer das três décadas, a partir da ascensão chinesa e da percepção dos Estados Unidos sobre o que essa ascensão significava.

Palavras-chave: Política Externa. Ascensão chinesa. Estados Unidos. China.

ABSTRACT

The rapid rise of China between 1990 and 2020 was accompanied by a significant shift in the United States' perception of China itself, which, in turn, generated a substantial change in Washington's foreign policy towards Beijing. The aim of this dissertation is precisely to analyze this transition in the conduct of US foreign policy. Therefore, we opted for the development of a structured narrative based on the basic precepts of Process Tracing, in order to understand, through the lens of Neoclassical Realism, the mechanisms connecting China's rise to the change in American foreign policy. The four chapters addressed the historical and theoretical context, highlighted the established US leadership and the rise of China, and discussed the evolution of American foreign policy towards China over the last decades, based on presidential speeches and official documents. The analysis revealed that China shifted on a scale of US foreign policy priorities. Over thirty years, the Asian country transitioned from just another foreign policy agenda to a threat to US leadership. Although the Trump administration catalyzed tensions with China, this process began with his predecessors and was gradually built over the course of three decades, stemming from China's rise and the US perception of what this rise signified.

Keywords: Foreign Policy. China's Rise. United States. China.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – PIB 1990-2021 – Em trilhões de dólares americanos (correntes) | 65 |
| Gráfico 2 – PIB 1990-2021 – Em trilhões de dólares americanos (correntes) | 66 |
| Gráfico 3 – PIB: Crescimento anual 1990-2021 | 67 |
| Gráfico 4 – PIB PPC 1990-2021 – Em trilhões de dólares internacionais (correntes)..... | 68 |
| Gráfico 5 – PIB per capita (em dólares americanos correntes) e População: China 1990-2021 | 69 |
| Gráfico 6 – Investimento Estrangeiro Direto (IED) – Entradas líquidas (em bilhões de dólares americanos correntes): 1990-2021..... | 70 |
| Gráfico 7 – Investimento Direto no Exterior (IDE) – Saídas líquidas (em bilhões de dólares americanos correntes): 1990-2021..... | 70 |
| Gráfico 8 – Exportações (em trilhões de dólares americanos) 1990-2021 | 71 |
| Gráfico 9 – Importações (em trilhões de dólares americanos) 1990-2021 | 71 |
| Gráfico 10 – Comércio Internacional Estados Unidos e China 1990-2021 (valores em USD bilhões) | 73 |
| Gráfico 11 – Ranking Produção Científica: por número de artigos publicados 1996-2021..... | 76 |
| Gráfico 12 – Número de citações de artigos publicados pelos países 1998-2021..... | 77 |
| Gráfico 13 – Inventário global estimado de ogivas nucleares 1998-2021 | 81 |
| Gráfico 14 – Investimentos chineses e contratos de construção em países da ICR (2013- 2021); em bilhões de dólares americanos | 84 |
| | |
| Figura 1 – Participação das moedas em pagamentos internacionais 2010-2021..... | 75 |
| Figura 2 – Participação do Yuan em pagamentos internacionais, por país. 2018-2021..... | 75 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Innenpolitik: Principais Características | 29 |
| Tabela 2 – Realismo Ofensivo: Principais Características | 30 |
| Tabela 3 – Realismo Defensivo: Principais Características | 31 |
| Tabela 4 – Realismo Neoclássico: Principais Características | 32 |
| Tabela 5 – Economia da China em relação aos Estados Unidos | 67 |
| Tabela 6 - PIB per capita da China em relação aos Estados Unidos | 69 |
| Tabela 7 – Exportações da China em relação aos Estados Unidos | 72 |
| Tabela 8 – Importações da China em relação aos Estados Unidos | 72 |
| Tabela 9 – Reservas Internacionais alocadas em 2021, por moeda..... | 74 |
| Tabela 10 – Despesas Militares | 79 |
| Tabela 11 – Forças Militares Ativas em 2020 | 79 |
| Tabela 12 – Poder de Voto no Banco Mundial e no FMI, 2023 | 83 |
| Tabela 13 – Processo esquemático de concatenação de mecanismos 1990 - 2020..... | 89 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADB - Banco Mundial e ao Banco Asiático de Desenvolvimento
AIIB - Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
APEC - Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BRI - Belt and Road Initiative
CED - Comprehensive Economic Dialogue
CIPS - Cross-Border Interbank Payment System
CSPA - Chinese Student Protection Act of 1992
CTPAT - Customs-Trade Partnership Against Terrorism
DSD- Diplomatic and Security Dialogue
DSSI - Debt Service Suspension Initiative
ELP - Exército de Libertação Popular da China
FAS - Federation of American Scientists
FMI - Fundo Monetário Internacional
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
ICR - Iniciativa Cinturão e Rota
IDE - Investimento Direto no Exterior
IED - Investimento Estrangeiro Direto
IISS - International Institute for Strategic Studies
ISIS - Estado Islâmico
JCPOA - Acordo Nuclear Iraniano
LECD - Law Enforcement and Cybersecurity Dialogue
NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
NARA - National Archives and Records Administration
NBD - Novo Banco de Desenvolvimento
OBOR - One Belt, One Road
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PCT - Patent Cooperation Treaty
PIB - Produto Interno Bruto
PLA - People's Liberation Army
PPC - Paridade do Poder de Compra
QUAD - Diálogo Quadrilateral de Segurança
RPC - República Popular da China
S&ED - Strategic and Economic Dialogue
SCD - Social and Cultural Dialogue
SD - Senior Dialogue
SED - Strategic Economic Dialogue
SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute
SWIFT - Worldwide Interbank Financial Telecommunications
TNP - Tratado de Não Proliferação Nuclear
TPP - Acordo Transpacífico
TSA - Transportation Security Administration
TTIP - Acordo de Associação Transatlântica de Comércio e Investimento
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USMCA - United States-Mexico-Canada Agreement
USTR - Representante Comercial dos Estados Unidos
WTO - World Trade Organization
WWII - Segunda Guerra Mundial

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 SÉCULO XX: A CONSOLIDAÇÃO DE UMA SUPERPOTÊNCIA | 16 |
| 2.1 Hegemonia e Liderança | 16 |
| 2.2 Da Segunda Guerra Mundial ao final da Guerra Fria: um breve histórico das relações entre Estados Unidos e China | 17 |
| 2.3 Da Segunda Guerra Mundial ao final da Guerra Fria: ascensões assíncronas de duas potências | 22 |
| 3 A GUERRA DO PELOPONESO..... | 28 |
| 3.1 O Realismo Neoclássico e a lógica causal da Política Externa | 28 |
| 3.2 Estados Unidos e China e o arquétipo da Guerra do Peloponeso | 33 |
| 4 SÉCULO XXI: A VEZ DA CHINA? | 34 |
| 4.1 Estados Unidos: Ruling Power | 35 |
| 4.1.1 A década de 1990: George H. W. Bush e Bill Clinton..... | 36 |
| 4.1.2 O século XXI: George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump | 48 |
| 4.2 China: Rising Power | 64 |
| 4.2.1 Economia..... | 64 |
| 4.2.2 Comércio Internacional | 71 |
| 4.2.3 Finanças Internacionais | 73 |
| 4.2.4 Produção Científica e Tecnologia | 76 |
| 4.2.5 Militar..... | 78 |
| 4.2.6 Diplomacia | 82 |
| 4.3 Ruling Power x Rising Power..... | 84 |
| 5 CHINA: UMA AMEAÇA À LIDERANÇA ESTADUNIDENSE..... | 87 |
| 5.1 A política externa estadunidense em relação à China: do engajamento ao confronto.... | 88 |
| 5.1.1 Década de 1990: China como pauta da Política Externa dos EUA..... | 90 |
| 5.1.2 Década de 2000: China como ameaça à Política Externa dos EUA | 104 |
| 5.1.3 Década de 2010: China como ameaça à liderança dos EUA | 118 |
| 5.2 Considerações Finais | 134 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 147 |
| REFERÊNCIAS | 149 |

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas oito décadas foi possível observar momentos que marcaram aproximações e distanciamentos entre Estados Unidos e China. Aliados por conveniência durante a Segunda Guerra Mundial, assumiram-se rivais após a Guerra Civil Chinesa, reaproximaram-se na década de 1970 e voltaram a rivalizar na segunda década do século XXI. Nesse processo, ainda que em momentos distintos, ambos se consolidaram como superpotências mundiais. A ascensão começou mais cedo para os Estados Unidos, já desde o fim da grande Guerra, e foi impulsionada pela Guerra Fria. Na China, embora um pouco mais tarde, também aconteceu de forma rápida, a partir da década de 1980, conduzida pelo plano de abertura econômica do país.

Abertura econômica essa que encontraria, já na década de 1990, um cenário muito propício para ser catalisada, com o fim da Guerra Fria e o estabelecimento de novos blocos econômicos e acordos comerciais. Não levou muito tempo para que o fluxo internacional de mercadorias crescesse a níveis altos e que cadeias produtivas surgissem nessa nova China, agora conectada com o mundo. Desde que ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, até o final de 2021, a China aumentou seu comércio exterior em quase doze vezes, saltando à frente dos Estados Unidos para se tornar o principal player global. Em 2010, a China superou a economia japonesa e se tornou a segunda maior economia do mundo, atrás somente dos Estados Unidos. Paralelamente, a China se desenvolveu tecnologicamente e expandiu sua capacidade militar. Em 2007, o país asiático se tornou o país com o segundo maior orçamento militar, novamente atrás dos Estados Unidos.

Os avanços, no entanto, não se limitaram ao poderio econômico, comercial e militar. A China internacionalizou sua moeda, ampliou sua participação e influência em Organizações Internacionais e estabeleceu uma rede diplomática poderosa. Além disso, se tornou o principal polo produtivo-industrial para diversas cadeias produtivas e passou a liderar em produção científica, em tecnologia de inteligência artificial e nos pedidos de patentes internacionais. Todos esses avanços, que conferiram à China o status de potência mundial, se consolidaram na década de 2010.

Na década de 1990, em que os Estados Unidos se estabeleceram como a única superpotência mundial, as administrações de George H. W. Bush e Bill Clinton concentraram-se no estabelecimento de uma nova ordem mundial. A política externa dos Estados Unidos em relação à China fora marcada por uma abordagem de engajamento. Embora houvesse preocupações evidentes, a estratégia predominante era a de estabelecer uma política mais

cooperativa, “facilitando os intercâmbios e prevenindo coalizões anti-hegemônicas” (PECEQUILO, 2003, p. 360 apud LEITE, 2005, p. 91).

A administração de George W. Bush seguiu a estratégia de engajamento. Mas, à medida que a década de 2000 avançava e a China ascendia, a postura foi se tornando mais confrontadora. A agenda de política externa começou a incluir progressivamente outras questões importantes, principalmente as militares, sobretudo em um contexto de “Guerra ao Terror”, em que os Estados Unidos perceberam que ainda eram suscetíveis a outros tipos de ameaças externas. Apesar da criação de diálogos estratégicos¹ com a China e do engajamento diplomático, os Estados Unidos implementaram iniciativas controversas, como o estabelecimento do Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD²).

A administração de Barack Obama também apostou no engajamento diplomático. Os diálogos estratégicos foram mantidos³ e os Estados Unidos saudaram a ascensão chinesa. Mas Obama também viu a política externa de seu governo em relação à China mudar, sobretudo em seu segundo mandato, à medida que a China se consolidava como potência mundial. Os Estados Unidos percebiam, reconheciam e agiam cautelosamente em relação aos avanços chineses, que agora eram expressivos em diversas áreas, além da econômica, comercial e militar.

Quando a administração Trump se iniciou, em 2017, o diálogo diplomático de alto nível foi mantido⁴, mas se sustentou por pouco tempo. O país retomou as negociações do QUAD, iniciou uma Guerra Comercial com a China e se tornou contrário à ascensão chinesa, por meio de uma política externa confrontadora. Essa escalada, de Bush a Trump, fez com que Estados Unidos e China se assumissem rivais novamente, mas agora sob um contexto completamente diferente, de duas superpotências consolidadas.

Desde o término da Guerra Fria, em 1991, nota-se um consenso discursivo entre os presidentes dos Estados Unidos: a relevância da manutenção da soberania e do posto de superpotência ocupado pelo país. Ou seja, o objetivo de se tornar a principal superpotência mundial fora alcançado. O desafio, a partir dali, era a manutenção desse posto. Para isso, a tarefa passou a ser a de impedir a emergência de potenciais novos rivais e de novas ameaças – quaisquer fossem essas. E a forma como os Estados Unidos conduzem sua política externa reflete esse constante exercício de conter ameaças e de prezar pela manutenção do status quo.

¹ “Senior Dialogue” (SD), de 2004 a 2008, e do “Strategic Economic Dialogue” (SED), de 2006 a 2008.

² Quadrilateral Security Dialogue, em inglês.

³ “Strategic and Economic Dialogue” (S&ED), de 2009 a 2016.

⁴ “Comprehensive Economic Dialogue” (CED), iniciado e paralisado em 2017.

Aconteceu após a Segunda Guerra Mundial, com a Doutrina Truman, e continuou acontecendo após a Guerra Fria sob diversos aspectos com atores estatais e não estatais.

Talvez, entre esses casos, o que torne o caso da China emblemático é que, desde a União Soviética, não houve nenhum rival no mesmo plano que os Estados Unidos. Quando estes perceberam que a China – que elevou de plano tão rapidamente – se tornou uma ameaça para seus objetivos e, posteriormente, para sua liderança, a estratégia mudou, e a condução da política externa passou do engajamento diplomático para o confronto, numa tentativa clara de contenção dos avanços chineses.

E é neste contexto que essa dissertação pretende se inserir. Embora não haja, nesse trabalho, discursos oficiais chineses evidenciando que desejam se tornar a principal potência mundial, há ações e discursos estadunidenses que indicam que os Estados Unidos passaram a perceber a China como uma ameaça aos seus interesses de política externa e, mais tarde, à sua liderança. E, a partir desses indícios, surge a pergunta de inspiração deste trabalho: A ascensão chinesa tornou mais confrontadora a Política Externa dos Estados Unidos em relação à China?

Busca-se, portanto, analisar a política externa dos Estados Unidos em relação à China entre 1990 e 2020, durante os governos de George H. W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump, a fim de se identificar a percepção estadunidense acerca da ascensão chinesa como uma ameaça à sua política externa e liderança. A tentativa que se faz é a de relacionar a ascensão chinesa – econômica, tecnológica, militar, comercial e diplomática – com a condução da política externa estadunidense em relação à própria China, argumentando que os Estados Unidos realmente passaram a perceber a China como uma ameaça.

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e conclusão. O primeiro capítulo tem o intuito de descrever, paralelamente, o contexto histórico, as relações diplomáticas e as ascensões assíncronas de Estados Unidos e China entre 1945 e 1990. No segundo capítulo, será abordado o Realismo Neoclássico, com o intuito de demonstrar como a teoria entende a formulação da política externa de um Estado. Conceitos como poder relativo, percepção dos atores tomadores de decisão, incentivos sistêmicos e fatores internos, desenvolvidos na teoria, são essenciais para a construção do raciocínio deste trabalho. O objetivo dos primeiros capítulos é o de estabelecer um arcabouço histórico e teórico para os capítulos seguintes, que já se restringem ao espaço temporal que será estudado.

O terceiro capítulo traz, primeiramente, uma narrativa histórica mais recente, situada no pós-Guerra Fria, compreendendo a já consolidada liderança dos Estados Unidos. Mais à frente, vários indicadores que evidenciam a ascensão e consolidação chinesa como potência são

apresentados. Já se pretende, na primeira etapa, trazer evidências que demonstram o apreço dos Estados Unidos pelo posto de liderança ocupado e os esforços investidos para a manutenção disso, bem como indícios de que as ascensões de novas potências poderiam ser percebidas pelos Estados Unidos como uma ameaça ao status quo. Na segunda parte, ao evidenciar os avanços chineses, busca-se completar o arcabouço para a construção do último capítulo, que trata da construção da percepção estadunidense acerca da China como uma ameaça à sua liderança, nesse mesmo espaço temporal.

O quarto capítulo, portanto, discute a política externa estadunidense em relação à China nas décadas de 1990, 2000 e 2010, evidenciando as mudanças de percepções do Poder Executivo dos Estados Unidos à medida que a China avançava. Para análise das percepções do Poder Executivo, considerou-se discursos presidenciais e documentos oficiais da Casa Branca e do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Pretende-se, por meio de uma narrativa estruturada sobre os preceitos básicos do Process Tracing⁵, entender os mecanismos que ligaram uma possível causa (a ascensão da China) ao efeito observado (política externa confrontadora dos Estados Unidos em relação à China).

A hipótese defendida é a de que a política externa estadunidense em relação à China foi alterada com a mudança de percepção do Poder Executivo estadunidense, que passou a perceber a ascensão da China como uma ameaça à liderança dos Estados Unidos. O Poder Executivo, em posição de formulador da política externa, então, abandonou a estratégia de engajamento diplomático e mudou a condução de sua política externa para com o país asiático, adotando uma postura mais agressiva e confrontadora, com vistas à manutenção do status quo. Isto é, esse trabalho não trata de uma possível transição hegemônica em si, mas sim sobre as percepções e ações de uma potência hegemônica (ruling power – Estados Unidos) em relação a uma potência em ascensão (rising power – China)⁶.

⁵ Para tal, utilizamos a variação “explaining outcomes process-tracing” do método.

⁶ Ruling Power e Rising Power: ver ALLISON (2017)

2 SÉCULO XX: A CONSOLIDAÇÃO DE UMA SUPERPOTÊNCIA

2.1 Hegemonia e Liderança

Embora o termo hegemonia seja amplamente utilizado na literatura de Relações Internacionais e não haja grandes dificuldades para compreendê-lo ou contextualizá-lo em aspectos gerais, existem diferentes interpretações entre algumas teorias. Um dos principais debates acontece entre os neorrealistas (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001) e os neogramscianos (COX, 1983). Enquanto as teorias neorrealistas tomam o poder e a capacidade militar relativa de um Estado em relação aos demais como centrais para o tema, a abordagem neogramsciana tem suas origens nas relações de dominação social, argumentando que uma hegemonia mundial é uma expansão externa da hegemonia interna (nacional) estabelecida por um grupo ou classe social dominante (COX, 1983).

Já entre os realistas neoclássicos, teoria abordada nesse trabalho, não é evidente uma preocupação em definir claramente o conceito de hegemonia. Trabalhos pioneiros e relevantes, como os de Rose (1998) e Zakaria (1999), introduzem o termo sem aprofundar sua definição, possivelmente assumindo que esta não necessite de um desenvolvimento teórico detalhado. No entanto, por ser uma vertente de dentro do realismo, a ampla concepção de hegemonia explorada pelos neoclássicos tende a se alinhar mais com o conceito neorrealista. Isso ocorre pois está frequentemente interligada com uma narrativa de política externa que envolve poder e capacidade militar relativa.

A intenção aqui tampouco é a de aprofundar na definição de hegemonia. Pretende-se, assim como fazem os realistas neoclássicos, trabalhar o termo 'hegemonia' de maneira mais flexível. Essa abordagem é facilitada pela existência de um consenso na literatura de Relações Internacionais de que a atual hegemonia mundial pertence aos Estados Unidos. Optamos, então, por recorrer à palavra 'liderança', por esta sugerir melhor “um papel desempenhado por alguém” em algum contexto ou “uma posição ocupada por alguém” em um índice, por exemplo. Dessa forma, a liderança pode ser mais facilmente identificada ou mensurada em contextos específicos, como em indicadores econômicos, comerciais, militares, entre outros. E possivelmente, essas formas de liderança refletem parte do que é amplamente compreendido como hegemonia na literatura.

Muitos desses papéis e dessas posições de liderança foram assumidos e conquistados pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, justamente o período retratado pela

literatura de Relações Internacionais como aquele de consolidação da hegemonia estadunidense. E, nessa mesma perspectiva, já é amplamente trabalhada e discutida a rápida ascensão chinesa – evidenciada também nas posições ocupadas por ela nos indicadores –, e como essa ascensão pode representar um desafio para as lideranças estadunidenses e para o status quo, conseqüentemente.

Allison (2017) aborda de maneira didática e intuitiva dois termos adicionais: Ruling Power e Rising Power. Este último, inclusive, é empregado também em outras obras relevantes (ROSE, 1998; ZAKARIA, 1999; RIPSAN, TALIAFERRO E LOBEL, 2016; SCHWELLER, 2018; MAHBUBANI, 2020). Os conceitos são simples: enquanto ‘Ruling Power’ se refere ao poder dominante, ‘Rising Power’ seria o poder em ascensão. Ou seja, os autores se utilizam de artifícios semânticos para simplificar definições que poderiam gerar complexidade – como é o caso da hegemonia. E é o que se pretende fazer aqui, com a utilização conjunta desses termos.

2.2 Da Segunda Guerra Mundial ao final da Guerra Fria: um breve histórico das relações entre Estados Unidos e China

Guerras frequentemente proporcionam oportunidades para a formação de novas alianças por conveniência. São momentos em que objetivos maiores, como a derrota de um inimigo em comum, podem sobressair-se às divergências anteriores e aliar, ainda que temporariamente, duas nações oponentes. Foi o que aconteceu durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) com Estados Unidos e China, que possuíam rivais e objetivos comuns. Antes da Segunda Guerra Mundial (WWII) estourar, a China já media forças com o rival histórico Japão há mais de dois anos, na Segunda Guerra Sino-Japonesa (1937-1945)⁷. Guerra essa, inclusive, que provocou a entrada formal da China na WWII, em 1941.

Já compactuados desde 1936⁸, Alemanha, Itália e Japão formalizaram sua aliança militar em setembro de 1940, durante a WWII, por meio do Pacto Tripartite, um acordo de defesa mútua entre os três países, que originou o Eixo. Ou seja, o Japão, que já estava em guerra contra a China em território asiático agora integrava oficialmente a aliança liderada pela Alemanha,

⁷ A Primeira Guerra Sino-Japonesa aconteceu entre 1894 e 1895. Na ocasião da Segunda Guerra Sino-Japonesa, o Japão, seguindo uma política imperialista, invadira a China em uma tentativa de anexação de alguns territórios chineses.

⁸ Ver Eixo Roma-Berlim (1936), Pacto Anticomintern (1936) e Pacto de Aço (1939)

que guerreava com os Aliados⁹ em território europeu. E isso aumentava consideravelmente os riscos para a China.

Os Estados Unidos, que inicialmente participavam da WWII à distância, fornecendo recursos militares e financeiros, mas não presentes fisicamente, com tropas em campos de batalha, se juntaram oficialmente aos Aliados no conflito armado em 1941, após o ataque à base naval estadunidense de Pearl Harbor, realizado justamente pelos japoneses. Poucos dias após a entrada formal dos Estados Unidos no conflito, a China também se tornou uma potência Aliada. A Guerra, que já se expandia para além das fronteiras do território europeu, foi se tornando cada vez mais perigosa e demandava alianças estratégicas para os beligerantes. Estados Unidos e China não precisavam, naquele momento, partilhar valores ou ter uma aliança diplomática forte para forjar uma cooperação militar. O que fizeram, dada a urgência de se tomar medidas, foi unir esforços para derrotar rivais em comum – daí a conveniência. Tanto foi conveniência, que foi passageira. Apenas alguns anos depois Estados Unidos e China se tornariam rivais assumidos.

As Guerras (WWII e Sino-Japonesa), que custaram as vidas de milhões de militares e civis, terminaram somente com a rendição das potências do Eixo aos Aliados em 1945. Mas pouco tempo passou até que a China se encontrasse em um novo conflito armado, agora internamente. Nacionalistas¹⁰ e Comunistas¹¹ voltaram¹² a se enfrentar – entre 1946 e 1950 – na Guerra Civil Chinesa. Dessa vez, os Nacionalistas, liderados por Chiang Kai-shek, contavam com o apoio dos Estados Unidos, enquanto os Comunistas, liderados por Mao Tsé-Tung¹³, seguiram sendo apoiados pela União Soviética. Interessante notar aqui, que também a relação entre Estados Unidos e União Soviética durante a Segunda Guerra Mundial, ambos Aliados, fora estabelecida por conveniência. A própria relação entre Comunistas da China e da União Soviética, embora ideologicamente convergente em vários aspectos, passaria por percalços e seria rompida futuramente.

Na Guerra Civil Chinesa, saiu vitorioso o exército Comunista, ou exército de Libertação Popular. E, em 1º de outubro de 1949, Mao já proclamava a República Popular da China¹⁴ e

⁹ “Aliados” ou “Nações Unidas” (Reino Unido, Estados Unidos, URSS, França, China e outros) foi uma aliança formada por países que se opuseram às potências do Eixo (Alemanha, Itália, Japão e outros).

¹⁰ Partido Nacionalista Kuomintang, fundado em 1919

¹¹ Partido Comunista Chinês, fundado em 1921

¹² Conflitos entre Nacionalistas e Comunistas aconteceram na primeira metade do século XX, na China, separados em dois grandes conflitos: 1927-1936 e 1946-1950.

¹³ Ou Mao Zedong

¹⁴ Precedida pela República da China (1912-1949).

implantava o comunismo no país, baseado em sua própria doutrina maoísta¹⁵, que fecharia suas portas para o ocidente capitalista. Ainda em dezembro daquele ano, os Nacionalistas exilaram-se em Taiwan, originando, a partir dali, as tensões entre Estados Unidos e China que envolvem, até hoje, justamente a ilha de Taiwan.

Paralelamente à Guerra Civil Chinesa, iniciava-se a Guerra Fria – em 1947. Os Estados Unidos, já praticando a manutenção do novo *status quo* pós-guerra, lançavam a Doutrina Truman, com o objetivo de conter uma possível expansão comunista – medida que deterioraria não só a relação com a União Soviética, mas também com a China e demais Estados comunistas. Embora não tenha havido conflito militar armado direto entre Estados Unidos e China em território estadunidense ou chinês, outros conflitos, em territórios terceiros, contaram com a influência e a participação de ambos. Os principais deles, a Guerra da Coreia (1950-1953)¹⁶ e a Guerra do Vietnã (1955-1975)¹⁷.

Ainda em 1954, Estados Unidos e Taiwan assinaram o “Tratado de Defesa Mútua entre Estados Unidos e Taiwan”, que previa ajuda militar em caso de ataque ao território de algum dos dois, com o objetivo principal de evitar uma possível ofensiva da China contra Taiwan – o que deu certo. Nesse novo cenário estabelecido em tão pouco tempo, entretanto, Estados Unidos e China, outrora aliados, se afastavam ainda mais. Afastamento esse não só militar e diplomático, mas também comercial, e que duraria mais de duas décadas, até que ensaiassem uma reaproximação no início da década de 1970.

Em 1958, Mao Tsé-Tung lança seu programa Grande Salto para Frente¹⁸ – em rejeição ao modelo de desenvolvimento soviético contemporâneo –, numa tentativa de tornar a China uma nação mais desenvolvida e socialmente mais igualitária, nos moldes do comunismo chinês maoísta. Diversos motivos fizeram com que o programa fracassasse, entre eles a reforma agrária e a industrialização forçadas, que mudaram modelos produtivos e comerciais do campo e que deslocaram mão de obra do campo para a indústria e afetaram colheitas. Paralelamente, as relações com a União Soviética esfriavam rapidamente. Mao, líder do Partido Comunista Chinês, era questionado pelo governo soviético e fora criticado pelo seu programa e por sua

¹⁵ A ideologia comunista praticada por Mao Tsé-Tung

¹⁶ Em 1945, a Coreia alcançara sua independência e fora dividida em duas zonas, com o norte ocupado pela União Soviética e o sul ocupado pelos Estados Unidos. Após fracasso na tentativa de reunificação, em 1948, o país foi dividido em dois: a socialista República Popular Democrática da Coreia, no norte, apoiada pela União Soviética e pela China, e a capitalista República da Coreia, no sul, apoiada pelos Estados Unidos.

¹⁷ A Guerra do Vietnã foi travada entre o Vietnã no Norte, apoiado pela China e pela União Soviética, e o Vietnã do Sul, apoiado pelos Estados Unidos. Terminou em 1975, com vitória comunista a anexação do Sul pelo Norte.

¹⁸ Também conhecido como Grande Salto Adiante. Great Leap Forward, em inglês.

ideologia comunista própria¹⁹ (CHRISTENSEN,1996; LÜTHI, 2008). Era o início da ruptura sino-soviética, marcada pela vontade da União Soviética em interferir no Comunismo chinês e pela indisposição de Mao em permitir isso. A China, que tinha o status de observadora no Pacto de Varsóvia²⁰, se retirou deste, isolando-se ainda mais do socialismo soviético. O ponto alto da tensão aconteceu em 1969, quando as duas potências se envolveram em conflitos armados entre si, reivindicando territórios ao longo da fronteira entre os dois países, fato que ficou marcado como o estopim para ruptura das relações entre as duas potências.

Em 1971, a República Popular da China foi reconhecida oficialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), mantendo o assento permanente no Conselho de Segurança, que antes pertencia à República da China (Taiwan)²¹. Aproveitando as oportunidades geradas por esse contexto, e visando uma expansão de sua influência diplomática – na ONU e na Guerra Fria –, os Estados Unidos, liderados por Richard Nixon²², iniciaram um processo de reaproximação com a China. Em 1972, a convite de Mao, Nixon visitou a China e tornou-se o primeiro presidente dos Estados Unidos a pisar em solo chinês. O evento²³ foi o marco principal que consolidou a reaproximação entre os países, sobretudo porque, ainda em 1971, os Estados Unidos retiraram embargos comerciais impostos à China em 1949 e, em 1972 reconheceu²⁴ a República Popular da China (RPC) como o governo legítimo da China (*one-China Policy*). No ano seguinte, 1973, Nixon retirou as tropas militares dos Estados Unidos do Vietnã, após celebração de um cessar-fogo, e conteve ainda mais as tensões diplomáticas com a China.

Em 1976, quatro anos após a reaproximação da China com os Estados Unidos, Mao Tsé-Tung morreu e, com ele, grande parte da ideologia maoísta. Durante dois anos, Hua Guofeng esteve à frente do cargo de Líder Político da República Popular da China, até que Deng Xiaoping assumisse, em 1978. Nos Estados Unidos, Jimmy Carter havia assumido a presidência em 1977. Com interesses convergentes sobre a manutenção das relações diplomáticas e comerciais, Estados Unidos e China mantiveram suas posições de reaproximação. Em 1979, Deng Xiaoping tornou-se o primeiro líder chinês a visitar os Estados

¹⁹ Que não seguia à risca a ideologia soviética.

²⁰ Aliança militar, ou pacto de defesa mútua, assinada entre a União Soviética, Bulgária, Checoslováquia, Alemanha Oriental, Hungria, Polônia, Romênia e Albânia durante a Guerra Fria.

²¹ A República da China (Taiwan) – e não a República Popular da China – foi membro da ONU de 1945 a 1971, sendo, inclusive, um dos membros fundadores e um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da mesma. Em 1971, por meio da Resolução 2758 da Assembleia Geral, a República Popular da China foi reconhecida como o único membro legítimo da China dentro da Organização.

²² 1969-1974

²³ A visita de Nixon à China resultou na assinatura do Comunicado de Xangai, um documento diplomático que formalizou a reaproximação entre os países.

²⁴ O Comunicado de Xangai, ou o Primeiro Comunicado dos “Three Communiqués”, entre Estados Unidos e China

Unidos, e colocou em prática o plano de abertura econômica da China, intitulado pelo próprio governo chinês como “socialismo com características chinesas” – um modelo que garantia o monopólio do poder político pelo Partido Comunista ao mesmo tempo em que promovia abertura econômica.

Ainda em 1979, Jimmy Carter anunciou formalmente²⁵ ²⁶ o início de relações normais entre os Estados Unidos e a República Popular da China, fortalecendo a “*one-China policy*”. No ano seguinte, em 1980, aprovou o tratamento tarifário de Nação Mais Favorecida²⁷ para a República Popular da China e anulou unilateralmente o “Tratado de Defesa Mútua entre Estados Unidos e Taiwan”, reaproximando ainda mais os Estados Unidos e a China. A década de 1980 foi crucial para o crescimento econômico chinês, e os Estados Unidos tiveram importante papel no plano de abertura econômica da China, principalmente por tornarem-se grandes parceiros comerciais do país a partir dessa década – algo que se acentuou a partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, com a globalização e com a expansão chinesa.

Antes disso, ainda em 1982, os Estados Unidos de Ronald Reagan e a China reforçaram ainda mais os laços econômicos e diplomáticos entre os países e reafirmaram “*one-China policy*”. As duas nações concordaram em regular as vendas de armas dos Estados Unidos para Taiwan²⁸ e, em 1984, Washington permitiu que Pequim comprasse equipamentos militares estadunidenses, estreitando as relações entre os países – sobretudo para fazer frente à ex-aliada chinesa União Soviética. Após o Incidente de Tiananmen²⁹, em 1989, no entanto, os Estados Unidos impuseram sanções à China. Entre elas, o embargo de armas, restrição de vistos e a suspensão da cooperação militar. O incidente de Tiananmen fez com que os direitos humanos e a democracia dominassem as agendas nas relações entre os Estados Unidos e a China nos anos 1990 (KAI HE, 2017).

É possível observar, desde a Segunda Guerra Mundial, três importantes momentos de interação entre Estados Unidos e China: um alinhamento militar, e também diplomático,

²⁵ Conhecido como o Segundo Comunicado dos “Three Communiqués”, entre Estados Unidos e China

²⁶ Também em 1979, após o estabelecimento de relações diplomáticas oficiais entre os Estados Unidos e a República Popular da China, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o Taiwan Relations Act, que orientaria a conduta das relações dos Estados Unidos com Taiwan.

²⁷ O status de Nação Mais Favorecida (Most-Favored-Nation, MFN) é um tratamento comercial preferencial concedido por um país a outro – no caso, dos Estados Unidos para a China – que garante condições de comércio igualitárias e favoráveis em termos de tarifas e restrições comerciais. Ver Most-favoured-nation (MFN), em Organização Mundial do Comércio.

²⁸ The August 17, 1982 U.S.-China Communiqué on Arms Sales to Taiwan. Conhecido como o Terceiro Comunicado dos “Three Communiqués”, entre Estados Unidos e China

²⁹ Série de manifestações populares conhecidas como “Protesto na Praça da Paz Celestial” ou “Massacre da Praça da Paz Celestial”. As manifestações foram marcadas por protestos pró-democracia e uma repressão violenta por parte do governo chinês.

durante a própria Guerra; uma ruptura nas relações após a Guerra Civil Chinesa, que culminou em um afastamento geral por duas décadas e; uma reaproximação diplomática e comercial a partir da década de 1970, que viria a resultar, algumas décadas depois, na maior corrente de comércio³⁰ mundial. A interpretação que se faz aqui é a de que na segunda metade do século XX, Estados Unidos e China formaram alianças por conveniências, quando existiram objetivos pontuais em comum. Isto é, não havia uma relação de cooperação histórica e de compartilhamento de valores e interesses estabelecida.

Outra observação importante a ser feita, e que justifica a confecção desse capítulo, é a notável percepção dos Estados Unidos acerca da China como uma oportunidade para aumentar sua influência na Ásia e para o desenvolvimento de parcerias comerciais e diplomáticas, e não – pelo menos ainda –, como uma ameaça à sua liderança. É evidente [em discursos presidenciais e documentos oficiais] que os Estados Unidos passaram a perceber a China como uma potência regional a partir da década de 1990, mas ainda assim a percepção continuou sendo a de oportunidade, e não de ameaça. Somente a partir da década seguinte é que os Estados Unidos passariam a perceber a China como uma potência mundial e, um pouco depois, como uma potência mundial que representava uma ameaça ao status quo.

2.3 Da Segunda Guerra Mundial ao final da Guerra Fria: ascensões assíncronas de duas potências

Antes mesmo que a Segunda Guerra Mundial terminasse, mas já com claros indícios de derrota do Eixo, as quarenta e quatro nações Aliadas, lideradas pelos Estados Unidos, se reuniam em Bretton Woods, em 1944, e preparavam-se para construir e apresentar a nova ordem monetária internacional. Entre as medidas instituídas, destacou-se aquela que evidenciava a nova hegemonia estadunidense no cenário internacional: o padrão dólar-ouro³¹ como sistema internacional de taxas cambiais, que exigia que os países mantivessem a taxa de câmbio de suas moedas indexada ao dólar americano – o dólar, por sua vez, estaria ligado ao ouro³².

³⁰ Soma das exportações e importações de um país, ou entre dois países, em um determinado período de tempo.

³¹ Entre 1870 e 1914, o padrão libra-ouro foi o principal sistema internacional de taxas cambiais. O sistema perdeu bastante força durante a Primeira Guerra Mundial e caiu em desuso por muitos países, que suspenderam a conversibilidade do metal em libra devido à necessidade de financiar altos níveis de despesas para a Guerra.

³² 35 dólares por onça Troy (unidade de medida utilizada para o Ouro). Uma onça Troy equivale a aproximadamente 31 gramas.

Criou-se, também na ocasião, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), atual Banco Mundial³³, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que proveriam recursos, em forma de empréstimo, para a reconstrução física e financeira dos países-membros. Instituições essas que também se tornaram subordinadas à política estadunidense (HOBSBAWN, 1999)³⁴. Além de se tornarem grandes credores dos países europeus, os Acordos firmados em Bretton Woods favoreciam também o comércio internacional dos Estados Unidos, que agora podiam negociar com outros países utilizando sua própria moeda.

Marcou também a mudança da ordem internacional a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), que aconteceu nos Estados Unidos, em 1945. Assumiram como membros permanentes do Conselho de Segurança as principais nações Aliadas (Estados Unidos, França, Reino Unido, República da China e União Soviética). Entre os propósitos da ONU, estava o da cooperação internacional e o de impedir outro conflito como a Segunda Guerra Mundial. Contudo, as divergências entre Estados Unidos e União Soviética começaram a ganhar destaque já no pós-Guerra. Os Estados Unidos, se estabelecendo como nova hegemonia, viam no horizonte um possível obstáculo para isso.

Em março de 1947, o então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, anunciava um plano, que ficaria conhecido como Doutrina Truman, para a contenção de um novo inimigo da ordem global estabelecida: o socialismo soviético. Preocupados com o avanço da influência soviética na Europa, os Estados Unidos anunciaram, em junho de 1947, o Plano Marshall³⁵. A fim de conter a ascensão soviética, o Plano buscava investir recursos na reconstrução de países capitalistas europeus, para estimular o comércio internacional da Europa com os Estados Unidos e, claro, aumentar a influência diplomática estadunidense no continente.

Fato interessante da estratégia estadunidense é que o Plano Marshall não foi apresentado ao público como um plano contra a União Soviética, mas sim como um plano para ajudar a reconstrução de países europeus:

Our policy is directed not against any country or doctrine but against hunger, poverty, desperation and chaos. Its purpose should be the revival of a working economy in the world so as to permit the emergence of political and social conditions in which free

³³ O BIRD, ou IBRD, em inglês, constitui hoje um dos braços do Banco Mundial, juntamente com IDA, IFC, MIGA e ICSID.

³⁴ Desde a fundação do Banco Mundial e do FMI até os dias atuais (referência: agosto de 2023), os Estados Unidos são quem possuem o maior poder de voto nas instituições pertencentes ao Banco Mundial e maior poder de voto e quantidade de quotas no Fundo Monetário Internacional.

³⁵ Nome dado em referência a seu idealizador: George Marshall, secretário de Estado dos Estados Unidos na época.

institutions can exist. Such assistance, I am convinced, must not be on a piecemeal basis as various crises develop. Any assistance that this Government may render in the future should provide a cure rather than a mere palliative. Any government that is willing to assist in the task of recovery will find full co-operation I am sure, on the part of the United States Government. Any government which maneuvers to block the recovery of other countries cannot expect help from us. Furthermore, governments, political parties, or groups which seek to perpetuate human misery in order to profit therefrom politically or otherwise will encounter the opposition of the United States (MARSHALL, 1947).

Como consequência, entretanto, foi fundamental para delimitar a cortina de ferro, expressão popularizada por Winston Churchill, que designava as áreas de influência soviética, ao leste da Europa, e as áreas de influência dos Estados Unidos, mais ao oeste. A Guerra Fria ainda duraria muito tempo e culminaria em vitória para os Estados Unidos, em 1991, mas foi também essencial para a consolidação da liderança dos norte-americanos durante as décadas em que ocorreu.

Embora a China tenha saído vitoriosa na Segunda Guerra Mundial, o país ainda estava assolado quando outro conflito novamente entrou em cena no país: a Guerra Civil Chinesa (1946-1950). A vitória dos Comunistas, apoiados pela URSS, contra os Nacionalistas, apoiados pelos Estados Unidos, representou uma vitória para o Socialismo, e foi determinante para o ocidente perceber os avanços soviéticos. Os Nacionalistas, exilados em Taiwan, continuaram representando a China na ONU – como República da China –, enquanto a República Popular da China, de Mao, passava por radicais mudanças internas e se isolava do ocidente capitalista.

Os cinco anos seguintes à WWII foram muito diferentes para as duas nações. Enquanto os Estados Unidos se consolidavam como hegemonia, começavam a ditar a nova ordem mundial e combatiam aquilo que poderia a ameaçar, a China tinha os olhos voltados para o cenário interno. Após a proclamação da República Popular da China, em 1949, o país buscou estreitar laços com os soviéticos, com objetivos estratégicos. A hostilidade dos Estados Unidos em relação aos comunistas chineses exigia a formação de uma aliança com União Soviética para ajuda econômica e assistência militar (LÜTHI, 2008). Stalin, líder soviético, havia assinado um acordo com o partido Nacionalista em 1945, que concedia alguns privilégios russos em território chinês, e, agora, Mao tentava reverter essa situação – algo que não demorou a acontecer.

Em fevereiro de 1950, China e URSS assinaram o Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua Sino-Soviético, aliança altamente representativa por envolver duas potências com populações e extensões territoriais continentais. Contudo, embora Mao buscasse uma parceria de longo prazo, almejava que houvesse espaço de manobra suficiente para o

Partido Comunista Chinês (LÜTHI, 2008). O resultado foi que ele conseguiu espaço para manobra, mas às custas da parceria de longo prazo, que seria rompida em menos de duas décadas.

O primeiro quinquênio pós-Guerra refletiu diretamente nas duas décadas seguintes (1950 e 1960), que continuaram sendo completamente diferentes para Estados Unidos e China. Enquanto os Estados Unidos se envolviam cada vez mais com o cenário externo, ampliando sua influência no globo, a China continuava a se fechar, sobretudo para o ocidente, na tentativa de implementar reformas e de se estruturar sob o novo governo. Enquanto o PIB dos Estados Unidos em 1960 foi de 543,3 bilhões de dólares³⁶, o da China era de 59,72 bilhões. Uma década depois, em 1970, o PIB dos americanos alcançou a marca de 1,07 trilhão de dólares, enquanto o dos asiáticos marcava 92,6 bilhões.

China e Estados Unidos passaram por momentos difíceis nas décadas de 1960 e 1970, respectivamente, ainda que sob diferentes perspectivas. No caso da China, o fracasso do “Grande Salto para Frente” (1958-1962) fez com que o país estremecesse sua relação com a União Soviética e retrocedesse economicamente. O PIB, que caiu de 59,72 bilhões de dólares em 1960³⁷ para 50,06 em 1961 e depois para 47,21 em 1962, só reestabeleceria seu patamar de crescimento em 1964, quando registrou 59,71 bilhões de dólares.

No caso dos Estados Unidos, um conjunto de fatores desestabilizou a hegemonia norte-americana: fim do sistema de Bretton Woods e do Padrão dólar-ouro³⁸, derrota na guerra do Vietnã³⁹ e Crise Petrolífera de 1973⁴⁰. O país não sofreu uma recessão econômica, mas desacelerou no crescimento nos primeiros anos da década, se comparado ao crescimento mais vertiginoso que viria nas décadas seguintes. O PIB de 1,07 trilhão de dólares em 1970, continuou crescendo em 1971 e 1972, e alcançou 1,43 trilhão de dólares em 1973. Embora tenha enfrentado desafios, a hegemonia estadunidense não caiu. O PIB do país continuou ascendente nos anos seguintes, acompanhado pelo desenvolvimento tecnológico e militar do país.

³⁶ Dados da série histórica do Banco Mundial: PIB em dólares americanos correntes (GDP in current US\$).

³⁷ A base de dados do Banco Mundial, utilizada nesse trabalho, se inicia em 1960. Não há, portanto, dados referentes a 1958 e 1959.

³⁸ Em 1971, Richard Nixon, presidente dos Estados Unidos, decidiu, unilateralmente, dar fim ao padrão dólar-ouro devido à alta demanda global pelo metal. A medida deu fim à indexação obrigatória de moedas estrangeiras ao dólar – e deste ao ouro – e tornou as moedas fiduciárias, o que deu início ao sistema de câmbio flutuante.

³⁹ Os Estados Unidos, que enviaram as primeiras tropas para o Vietnã do Sul em 1965, iniciaram um movimento de retirada a partir 1969, e retiraram completamente as tropas em 1973.

⁴⁰ Embargo petrolífero imposto pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a países que apoiaram Israel durante a Guerra de Yom Kippur (outubro de 1973). Os Estados Unidos apoiaram Israel e o embargo proibiu as exportações de petróleo para o país.

A mesma década de 1970 marcou uma virada de cenário para a China. O ingresso na ONU, a reaproximação diplomática com os Estados Unidos e o fim dos embargos econômicos vigentes desde 1949 criaram o alicerce para a acelerada ascensão econômica e diplomática que viria alguns anos depois, com a abertura econômica da China, liderada por Deng Xiaoping. Em 1976, Mao Tsé-Tung morreu e, com ele, grande parte da ideologia maoísta. Durante dois anos, Hua Guofeng esteve no cargo de Líder Político da República Popular da China, posto ocupado em 1978 por Deng Xiaoping.

Nos Estados Unidos, Jimmy Carter havia assumido a presidência em 1977. Com interesses convergentes sobre a manutenção das relações diplomáticas, Estados Unidos e China mantiveram suas posições de reaproximação. Em 1979, Xiaoping tornou-se o primeiro líder chinês a visitar os Estados Unidos e colocou em prática o plano de abertura econômica da China, intitulado pelo próprio governo chinês como “socialismo com características chinesas” – um modelo que garantia o monopólio do poder político pelo Partido Comunista ao mesmo tempo em que promovia abertura econômica.

O plano de abertura econômica da China consistia, sobretudo, na criação de Zonas Econômicas Especiais⁴¹ (ZEE), áreas nas quais poderiam coexistir o modelo socialista e o capitalista (PAK e PARK, 1997). Ou seja, as ZEE, diferentemente das demais áreas do país, se abririam comercialmente e as empresas ali estabelecidas poderiam comercializar – exportar e importar produtos – com o restante do mundo. Os principais objetivos eram atrair investimento estrangeiro direto e servir como polos industriais e econômicos para o país. Embora inicialmente não tenham progredido sem percalços (PAK e PARK, 1997), as primeiras ZEE atingiram seus objetivos nos anos que se seguiram e fizeram com que a China investisse em mais delas.

A abertura econômica chinesa e a rápida industrialização do país, carregadas em muito pela mão de obra barata e más condições de trabalho, no entanto, trouxeram consigo protestos populares com exigências de reformas políticas, econômicas e trabalhistas. Reivindicações que ficaram marcadas, sobretudo, pelas manifestações ocorridas na Praça da Paz Celestial⁴², em 1989. Embora não tenha havido reformas – mas sim uma clara mensagem do governo chinês

⁴¹ Inicialmente chamadas de Zonas Exportadoras Especiais, e depois de Zonas Econômicas Especiais, foram estabelecidas primeiramente em Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen. As Zonas Econômicas Especiais ofereciam benefícios fiscais para as indústrias e funcionavam como áreas de livre comércio, com redução ou isenção de impostos para exportação e importação.

⁴² Incidente de Tiananmen. As manifestações foram marcadas por uma série de confrontos violentos entre as forças armadas e civis manifestantes – o número oficial de mortos nunca foi divulgado pelo governo chinês. Além de manifestações por reformas políticas, econômicas e trabalhistas, os eventos incluíam manifestações por democracia, liberdade de expressão e imprensa livre.

de que suas políticas não deveriam ser questionadas – o evento foi precursor de uma série de avanços em direitos trabalhistas na China, como aumento salarial e melhoria das condições de trabalho.

Se em 1970, o PIB da China era de US\$ 92,6 bilhões, em 1990 aumentou para US\$ 360,86 bilhões, e em 2000 alcançou a marca de US\$ 1,21 trilhão. Claramente o crescimento do PIB não decorreu somente das Zonas Especiais, mas o impulsionamento que essas deram à economia chinesa é um consenso. O PIB dos Estados Unidos em 1970, por sua vez, já superava a casa do trilhão: US\$ 1,07 trilhão. Avançou para US\$ 5,96 trilhões em 1990 e US\$ 10,25 trilhões em 2000.

Os dois países apresentaram grande crescimento de suas economias à medida em que o capitalismo ganhava força na Guerra Fria, e exponenciaram suas expansões econômicas a partir de 1990, ano em que a China reabriu⁴³ a bolsa de Xangai, em mais uma demonstração de abertura comercial. Uma década depois, em 2000, Bill Clinton, então presidente dos Estados Unidos, apoiou a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) – algo que a China já tentava há praticamente 15 anos⁴⁴, e que viria a acontecer em 2001. Com a proposta de um Acordo Comercial⁴⁵, em que a China combateria a produção de produtos falsificados e abriria mais o seu mercado para os Estados Unidos em troca de apoio para entrar na OMC, as duas nações estreitavam ainda mais os laços comerciais e diplomáticos.

Embora fosse evidente a percepção dos Estados Unidos sobre a China como uma potência regional, sobretudo a partir da década de 1990, a política externa estabelecida pelos norte-americanos foi cooperativa, e não confrontadora. Os Estados Unidos buscavam, naquele momento, facilitar e promover intercâmbios e evitar coalizões. Fato que favoreceu essa postura, naquele momento, foi justamente a ascensão assíncrona das duas nações entre 1950 e 2000, com a China terminando esse período em uma posição econômica – e também tecnológica, militar, comercial e diplomática – bastante inferior à dos Estados Unidos.

Foi a partir das duas décadas seguintes (2001-2020), com o exponencial crescimento da China – muito além da economia –, que os Estados Unidos começaram a mudar sua política externa em relação ao país asiático. Mas esse processo aconteceu de forma gradativa, por meio

⁴³ O mercado de investimento chinês havia sido fechado em 1950. Em 1990, o Banco Popular da China reabriu a Shanghai Stock Exchange (atual Bolsa de Valores de Xangai).

⁴⁴ A Organização Mundial do Comércio surgiu oficialmente em 1º de janeiro de 1995, em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A China foi um dos 23 signatários originais do GATT, em 1948. Contudo, após a revolução chinesa em 1949, a China abandonou o Acordo. Ainda que existam controvérsias sobre essa retirada – o próprio governo chinês já se manifestou dizendo que nunca quis deixar o acordo –, em 1986, a China notificou o GATT sobre sua vontade em voltar a integrar o Acordo.

⁴⁵ U.S.-China Relations Act of 2000

de uma série de eventos, em um processo de concatenação de mecanismos causais. Ou seja, ainda que relações diplomáticas e econômicas tenham sido mantidas – e ainda são –, a forma de conduzi-las foi mudando, até tornar-se confrontadora.

3 A GUERRA DO PELOPONESO

3.1 O Realismo Neoclássico e a lógica causal da Política Externa

No universo acadêmico das Relações Internacionais, uma teoria de política internacional não deve ser tratada da mesma forma que uma teoria de política externa. Embora ambas sejam capazes de explicar eventos internacionais, o fazem de forma distinta. A primeira é mais generalista, busca explicar o contexto internacional e limita-se a fazer apenas suposições sobre os motivos pelos quais um Estado age da forma que age. A segunda, por outro lado, não explica o contexto internacional, mas é capaz de explicar justamente o motivo pelo qual diferentes Estados, ou ainda o mesmo Estado em diferentes momentos históricos, têm diferentes intenções, objetivos e preferências em relação ao mundo exterior (ZAKARIA, 1999).

Como argumenta Zakaria (1999), as teorias de política internacional poderiam prever a ruptura sino-soviética e a reaproximação sino-americana, mas apenas as teorias de política externa seriam capazes de explicar por que os Estados Unidos e a China esperaram mais de vinte anos [entre 1950 e 1971] para tentar essa reconciliação (ZAKARIA, 1999). Isto é, são as teorias de política externa as que são capazes de explicar as motivações de um Estado em relação a outro ou em relação ao mundo exterior. São as teorias de política externa as que são capazes de explicar por que Estados Unidos e China vivenciaram afastamentos e aproximações em distintos momentos históricos. O Realismo Neoclássico, portanto, é apresentado aqui como uma teoria de política externa.

Talvez tenha sido de Rose (1998) a primeira conceituação aprofundada do Realismo Neoclássico. Se o contra-argumento ou a contraposição a teorias predecessoras são importantes para a formulação de uma nova teoria, Rose o faz muito bem. Ainda que outras escolas e teorias anteriores buscassem explicar as ações e motivações dos Estados na política externa, o autor as considerava insuficientes. Mas é justamente as conceituando, trabalhando-as coletivamente e apresentando suas lacunas que Rose introduz e apresenta o Realismo Neoclássico. A conceituação do Realismo Neoclássico como teoria – propósito desse tópico –, portanto, concentra-se em Rose (1998).

A primeira escola contraposta é composta por teorias *Innenpolitik* (política doméstica), que enfatizam a influência de fatores domésticos na política externa. As outras são o Realismo Ofensivo e o Realismo Defensivo. Enquanto o Ofensivo basicamente inverte a lógica do *Innenpolitik*, enfatizando a influência de fatores externos (sistêmicos) na política externa, o Defensivo argumenta que fatores externos podem ou não influenciar a política externa (ROSE, 1998). A novidade trazida pelo Realismo Neoclássico é a incorporação das variáveis internas e externas como influências na Política Externa.

As abordagens *Innenpolitik* supõem que a política externa é resultado da dinâmica interna de um país, isto é, são fatores internos como ideologia política e econômica, caráter nacional, política partidária ou estrutura socioeconômica que determinam o comportamento de um país em relação ao mundo exterior, como apontado na Tabela 1. Ou seja, para que se entenda por que um país age como age, devemos analisar o que acontece dentro de sua estrutura doméstica (ROSE, 1998).

Tabela 1 – Innenpolitik: Principais Características

| Teoria | Resumo | Principais variáveis | Fatores internos (Análise das unidades) | Fatores externos (Sistêmicos) | Lógica causal |
|---------------------|---|--|---|-------------------------------|---|
| INNENPOLITIK | A política externa tem suas fontes na política doméstica. | Variáveis independentes domésticas (Fatores Internos) | Muito importantes. São os principais geradores da Política Externa. | São pouco relevantes. | Fatores Internos v Política Externa |

Elaborado pelo autor, 2022. Fonte: ROSE, 1998.

Contudo, ainda que a teoria possa ser suficiente para algumas análises, ela se perde quando tem que explicar por que Estados com sistemas domésticos semelhantes podem agir de maneira diferente, bem como por que Estados com sistemas distintos, em situações semelhantes, podem agir da mesma forma. Além disso, ao concentrarem seus esforços na análise dos sistemas domésticos, os teóricos *Innenpolitik* ignoram aquilo que os realistas neoclássicos consideram fator dominante na moldagem da política externa: o poder material relativo de um Estado vis-à-vis o resto do sistema internacional (ibidem). Por poder material relativo, ou vantagem relativa, os teóricos recorrem à capacidade relativa do Estado, entendida como recursos e poder disponíveis de um Estado em relação a outro.

No Realismo Ofensivo, a lógica se inverte. São os fatores externos, ou sistêmicos, as principais variáveis para a compreensão da Política Externa, conforme Tabela 2. Aplica-se aqui uma lógica hobbesiana para a anarquia internacional, em que a segurança é escassa e os Estados

tentam alcançá-la maximizando sua vantagem relativa e, tendo isso em vista, tendem a agir de forma que podem levá-los a conflitos com outros Estados. Nesse caso, portanto, os sistemas domésticos não possuem relevância, visto que são as pressões externas que moldam as ações de um Estado, fazendo com que Estados com estruturas domésticas semelhantes ou distintas possam agir da mesma forma ou diferentemente (ibidem).

Tabela 2 – Realismo Ofensivo: Principais Características

| Teoria | Resumo | Principais variáveis | Fatores internos (Análise das unidades) | Fatores externos (Sistêmicos) | Lógica causal |
|--------------------------|---|--|--|--|--|
| REALISMO OFENSIVO | A segurança é escassa e os Estados tentam alcançá-la maximizando sua vantagem relativa. | Variáveis independentes sistêmicas (Fatores Externos) | As diferenças domésticas entre os países são consideradas relativamente sem importância , porque as pressões do sistema internacional são consideradas fortes e diretas o suficiente para fazer com que os Estados se comportem da mesma forma ou diferentemente, independentemente de suas características internas. | Muito Importante. O Realismo Ofensivo pressupõe que a anarquia internacional é geralmente hobbesiana: a segurança é escassa e os Estados tentam alcançá-la maximizando sua vantagem relativa. | Incentivos Sistêmicos v Política Externa |

Elaborado pelo autor, 2022. Fonte: ROSE, 1998.

O Realismo Ofensivo, entretanto, não deveria ignorar os fatores domésticos como o faz. Ao contrário, deveria trabalhar mais o efeito do sistema internacional sobre o comportamento nacional, visto que a influência de fatores estruturais, como o poder relativo, nem sempre é óbvia até mesmo para os próprios atores políticos, que são os tomadores de decisão. É preciso analisar, portanto, como as pressões sistêmicas são interpretadas em nível de unidade pelos tomadores de decisão e pela estrutura estatal doméstica (ibidem).

O Realismo Defensivo (Tabela 3) segue a tendência do Ofensivo no que diz respeito às variáveis sistêmicas. Ou seja, concorda que são as principais variáveis para se compreender a formulação da política externa. Contudo, enxerga a anarquia internacional como benigna, em que a segurança não é escassa, mas sim abundante. Nesse sentido, os Estados não precisam se esforçar em aumentar suas vantagens relativas, mas sim estarem preparados apenas para responder ameaças externas, que são raras. Quando essas respostas acontecem, os Estados normalmente desencorajam o “ameaçador” e geralmente conseguem evitar conflitos. Nesse sentido, os Estados agem reagindo a incentivos sistêmicos identificados e entram em conflito apenas quando o dilema de segurança é intensificado ou quando Estados interpretam mal ou ignoram os verdadeiros incentivos relativos à segurança (ibidem).

Tabela 3 – Realismo Defensivo: Principais Características

| Teoria | Resumo | Principais variáveis | Fatores internos (Análise das unidades) | Fatores externos (Sistêmicos) | Lógica causal |
|---------------------------|---|--|--|--|--|
| REALISMO DEFENSIVO | Os estados racionais que buscam a segurança muitas vezes podem se dar ao luxo de relaxar, movendo-se apenas para responder a ameaças externas, que são raras. | Variáveis independentes sistêmicas (Fatores Externos) | Mais ou menos importante. Embora privilegiem as variáveis sistêmicas, na prática se baseiam também em variáveis domésticas para explicar diferentes tipos de comportamento de política externa | Ocasionalmente importante. O Realismo Defensivo, em contraste ao Ofensivo, assume que a anarquia internacional é muitas vezes mais benigna – isto é, que a segurança é muitas vezes abundante em vez de escassa – e que os estados normais podem entender isso ou aprender com o tempo a partir da experiência. | Incentivos sistêmicos ou Fatores internos v Política Externa |

Elaborado pelo autor, 2022. Fonte: ROSE, 1998.

Segundo Rose (1998), o Realismo Defensivo falha porque ignora que as percepções de ameaça são parcialmente moldadas pelo poder material relativo, algo que não deve ser desconsiderado nas análises de política externa. Além disso, o principal argumento sistêmico da teoria não se esforça em explicar o comportamento real dos Estados, fazendo com que seus adeptos introduzam variáveis domésticas em suas análises explicativas em uma base ad hoc (ROSE, 1998).

O Realismo Neoclássico (Tabela 4) desafia essas teorias, mas, justamente por se desenvolver a partir delas, constrói seus argumentos utilizando-se também de suas virtudes. Isto é, embora considere as demais análises insuficientes, considera que os fatores sistêmicos sejam os mais relevantes, como fazem os Realistas, mas também acredita que sistemas domésticos tenham sua relevância. Para os realistas neoclássicos, os fatores domésticos devem ser analisados em segundo plano porque a política externa de um Estado sempre se limitará ao contexto e às oportunidades criadas pelo ambiente internacional. Ou seja, é o sistema internacional que gera efeitos sobre o comportamento nacional (ibidem). Dessa forma, os realistas neoclássicos trazem o Poder Relativo de um Estado como sua principal variável.

Ainda segundo Rose (1998), os realistas neoclássicos partem da premissa de que, em vez de buscarem segurança na anarquia internacional, como sugerem principalmente os realistas ofensivos, os Estados agem em resposta às incertezas da anarquia, e procuram controlar e moldar seu ambiente externo, utilizando, para tal, suas capacidades relativas. Nesse sentido, são essas capacidades – em termos de quantidade desses recursos e poder materiais – que moldarão as ambições e o tamanho da política externa de um Estado. Dessa forma, quanto

mais recursos e poder relativos possui um Estado, mais capacidade e possibilidade ele tem de influência no mundo externo (ibidem).

Tabela 4 – Realismo Neoclássico: Principais Características

| Teoria | Resumo | Principais variáveis | Fatores internos (Análise das unidades) | Fatores externos (Sistêmicos) | Lógica causal |
|-----------------------------|---|--|---|---|--|
| REALISMO NEOCLÁSSICO | O escopo e a ambição da política externa de um país são impulsionados principalmente por seu lugar no sistema internacional e especificamente por suas capacidades de poder material relativo | Poder Relativo de um Estado Variáveis independentes sistêmicas (Fatores Externos) | Importante. As variáveis domésticas (fatores Internos) devem ser relegadas analiticamente a segundo plano porque, no longo prazo, a política externa de um estado não pode transcender os limites e oportunidades criados pelo ambiente internacional. | Importante. A característica generalizável mais poderosa de um Estado nas relações internacionais é sua posição relativa no sistema internacional. | Incentivos Sistêmicos (Variável independente) ▼ Fatores Internos (Variável interveniente) ▼ Política Externa |

Elaborado pelo autor, 2022. Fonte: ROSE, 1998.

Por fim, argumenta Rose (1998), a fim de entender como os Estados interpretam o ambiente externo e respondem a ele, faz-se necessário entender também como as pressões sistêmicas são traduzidas por meio de variáveis intervenientes em nível de unidade, como, por exemplo, as percepções dos tomadores de decisão e a estrutura estatal doméstica (ibidem). Segundo o autor, o arquétipo do Realismo Neoclássico é a História da Guerra do Peloponeso, de Tucídides, em que a lógica causal da teoria é facilmente identificada:

The neoclassical realist archetype is Thucydides' History of the Peloponnesian War, which grounds its narrative in the theoretical proposition that the "real cause" of the war was "the growth of the power of Athens, and the alarm which this inspired in Sparta," and then describes how systemic incentives were translated through unit-level variables into the foreign policies of the various Greek city-states (ROSE, 1998, pp. 153-154).

A escolha do Realismo Neoclássico como teoria para esse trabalho tem seu embasamento bem ilustrado nesse arquétipo. Assim como Tucídides interpreta que a causa real da guerra teria sido “o crescimento do poder de Atenas e o alarme que isso inspirou em Esparta”, a interpretação a ser desenvolvida aqui assemelha-se: a causa da política externa dos Estados Unidos em relação à China ter se tornado mais confrontadora foi o crescimento do poder da China e o alarme que isso inspirou nos Estados Unidos.

3.2 Estados Unidos e China e o arquétipo da Guerra do Peloponeso

O arquétipo da Guerra do Peloponeso é amplamente utilizado por autores como analogia para ilustrar algumas situações ou reforçar argumentos. Gilpin (1988) foi um deles. Em *The Theory of Hegemonic War*, o autor partiu de Tucídides para argumentar que o crescimento desigual do poder entre os Estados é a força motriz das relações internacionais. Segundo Gilpin, a principal ideia da Teoria da Guerra Hegemônica, baseada em Tucídides, é que mudanças fundamentais no sistema internacional são os determinantes básicos de tais guerras (GILPIN, 1988). Mais tarde, Rose (1998) utilizou-se da Guerra do Peloponeso para criar um arquétipo realista neoclássico. Zakaria (1999) também o fez, e Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) seguiram a tendência.

Mais recentemente, Graham Allison (2017) também trabalhou essa analogia. Dessa vez, voltada especificamente para o caso Estados Unidos e China, em seu livro “*Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*”. A resposta à pergunta, de certo modo, já aparece no prefácio, onde Allison aposta que uma guerra entre Estados Unidos e China, embora seja possível, não é inevitável. Segundo o autor, o próprio Tucídides concordaria que uma guerra entre Atenas e Esparta também não era inevitável. O argumento construído sobre esse arquétipo, na verdade, parece sempre ter tido o propósito de enfatizar um contexto geopolítico de estresse estrutural entre duas grandes potências, uma no status de liderança e outra no status de ascensão, e como isso interfere na ordem estabelecida (ALLISON, 2017).

Se em sete décadas não houve uma guerra envolvendo duas grandes potências, e se desde a Guerra Fria não houve ainda um embate geopolítico mundial tão grande que a superasse, talvez esteja a China agora desafiando essa ordem estabelecida e trazendo para o debate acadêmico essas possibilidades. A guerra entre as duas nações não aconteceu – pelo menos ainda – mas o embate geopolítico já existe e, mesmo que não possua uma duração suficiente que permita compará-lo com o embate EUA-URSS, escalou consideravelmente na última década. De qualquer modo, ainda é um livro inacabado, pode tanto escalar para um conflito armado quanto perdurar e não causar nenhuma guerra direta entre os dois Estados – e ainda assim haver uma transição hegemônica.

O trabalho de Allison traz muitas informações e análises sobre a China – algumas serão abordadas nesse trabalho, mais à frente –, mas não trata sobre a China em si, e sim sobre o que representa a ascensão chinesa para a ordem global atual: a estadunidense. Trata-se de algo bastante parecido com o que se pretende fazer aqui. Allison, contudo, não concentra seu

trabalho na análise da Política Externa estadunidense em relação à China. O autor trabalha aspectos da política externa, não poderia ser diferente, mas o alicerce construído está nas duas visões de mundo dessas potências, que naturalmente são conflitantes entre si. E, havendo uma situação real de “*ruling power*” (Estados Unidos) e “*rising power*” (China), seus possíveis desdobramentos. Allison, inclusive, traz situações hipotéticas interessantes entre Estados Unidos e China, em que percepções poderiam gerar cadeias de eventos que viriam a terminar em um conflito. Talvez, se as percepções fossem diferentes entre Atenas e Esparta, o desfecho pudesse ser outro.

O autor é o coordenador do “Thucydides’s Trap Project”, de Harvard, que encontrou dezesseis situações conflitantes de “*ruling power*” e “*rising power*” nos últimos quinhentos anos. Dessas, em apenas quatro casos não houve guerra. Ou seja, há um embasamento histórico no trabalho de Allison que dá ainda mais importância ao presente trabalho, ainda que o objetivo aqui não seja supor ou apostar em um conflito. Fato é que tal esforço em desenvolver esse trabalho sobre o tema mostra ainda mais sua importância para a Ciência Política.

O próximo capítulo parte para um tema mais central desse trabalho, que tem como pano de fundo a recente e ainda mais percebida ascensão chinesa. Nesse recorte temporal do atual século XXI, enquanto de um lado existem os Estados Unidos, já consolidados como a grande potência mundial e prezando pelo posto de liderança ocupado, do outro existe a China, o gigante asiático que cresceu de forma assustadoramente rápida e que já supera os norte-americanos em vários índices.

4 SÉCULO XXI: A VEZ DA CHINA?

Enquanto os Estados Unidos se consolidaram como potência mundial no século XX, a consolidação chinesa aconteceu no século XXI. Até então considerada uma potência apenas regional, a China ganhou destaque em vários aspectos para consolidar sua posição internacional nos últimos anos. Além dos impressionantes avanços econômicos, o país aumentou sua fatia no comércio internacional, tornou-se um dos principais – senão o principal – polo produtivo mundial, investiu fortemente em infraestrutura, avançou tecnologicamente como poucos fizeram, aumentou seu orçamento e poderio militares, investiu e expandiu sua influência diplomática e aumentou a participação de sua moeda, o Yuan, nas transações cambiais e nas reservas internacionais.

Tantos avanços como esses foram realizados também pelos Estados Unidos um pouco antes, e os colocaram em posição de liderança mundial. Os avanços chineses no século XXI ainda não colocam a China nessa liderança, mas já são mais que suficientes para qualificarem a China como a segunda principal potência mundial. Entretanto, mesmo que a economia chinesa supere a estadunidense nos próximos anos, como já aconteceu com a participação no comércio internacional, uma possível transição hegemônica requer mais tempo, por envolver uma mudança na ordem internacional, na forma como os assuntos internacionais acontecem e são conduzidos. A possível consolidação de uma nova ordem envolve aspectos de mensuração mais complexa, como a própria diplomacia, o *soft power* e a capacidade de barganhar e influenciar em diversas arenas. Este capítulo, portanto, não trata de uma possível transição hegemônica – ainda que ela possa acontecer –, mas sim da consolidação da China como potência mundial em um cenário no qual os Estados Unidos são a principal potência e prezam por esse posto.

O pós-Guerra Fria foi fundamental para que os Estados Unidos obtivessem esse reconhecimento [de principal superpotência mundial] por parte da comunidade global e também internamente, por parte do próprio Estado e de sua população. E, ainda que esse reconhecimento pudesse existir antes, havia uma concorrente que ameaçava esse posto, que era a União Soviética. Quando essa ameaça deixou de existir, o reconhecimento conferido pelo próprio Estado – expressado por seus líderes e pela Casa Branca – passou a ser o de única superpotência mundial. Reconhecimento este que teve seu auge na década de 1990, mas que foi diminuindo nas décadas seguintes com a ascensão de novas potências e o surgimento de uma nova concorrente, a China.

4.1 Estados Unidos: Ruling Power

Desde o término da Guerra Fria, em 1991, é possível notar uma espécie de consenso nos Estados Unidos no que diz respeito ao reconhecimento do status adquirido de principal superpotência mundial, e também à importância da conservação desse posto para a manutenção dos interesses de política externa do país. Embora os Estados Unidos já pudessem ser tidos como a principal superpotência mundial pós-Segunda Guerra, houve um rival para esse posto até o início da década de 1990. Esse reconhecimento mais generalizado, portanto, começou a surgir a partir da ausência de uma potência que ameaçasse diretamente esse status. Não obstante, diversas outras ameaças aos interesses de política externa dos Estados Unidos foram percebidas pelo país nos anos que se seguiram pós-Guerra Fria. E, nesse sentido, muito fizeram

os norte-americanos para combatê-las e para moldar o mundo a seu favor, por meio de suas capacidades econômicas, militares e diplomáticas.

Para essa constatação, analisamos qualitativamente, e em série histórica, três níveis de documentos relativos às décadas que se sucederam. Em primeiro lugar, os Public Papers of the Presidents⁴⁶, publicados pelo Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration (NARA), que reúnem discursos, declarações, mensagens e outros documentos oficiais dos presidentes dos Estados Unidos durante seus mandatos. Para essa primeira análise, utilizou-se também a base de dados da Casa Branca sobre discursos e declarações presidenciais⁴⁷. Em segundo lugar, os documentos oficiais de Estratégia de Segurança Nacional, publicados pela Casa Branca⁴⁸, e que possuem seus prefácios assinados pelos presidentes em exercício quando de sua elaboração. E, por fim, como forma de análise paralela ao Poder Executivo e validação de um sentimento nacional institucionalizado, as pesquisas conduzidas pelo The Chicago Council on Global Affairs⁴⁹ sobre a opinião pública e de líderes⁵⁰ acerca de questões críticas de política externa dos Estados Unidos.

4.1.1 A década de 1990: George H. W. Bush e Bill Clinton

No final de 1991, os Estados Unidos saíram vitoriosos da Guerra Fria enquanto a União Soviética se colapsava. Na década que se seguiu, os Estados Unidos eram indubitavelmente a principal superpotência mundial. Em diversas ocasiões, inclusive, foram referenciados pela Casa Branca, em arquivos oficiais, e por seus chefes de Estado, George H. W. Bush e Bill Clinton, em discursos, como a única superpotência do mundo. Isto é, não havia mais, no decorrer daquela década, uma ameaça percebida de uma superpotência rival. A missão de alcançar o posto de maior superpotência mundial fora alcançada, e o objetivo agora era o de manter esse posto. E uma análise qualitativa dos discursos presidenciais e dos documentos de

⁴⁶ Bush, George H. W. (1991 e 1992); Clinton, William J. (1993 a 2000); Bush, George W. (2001 a 2008); Obama, Barack H. (2009 a 2016).

⁴⁷ Os discursos de Donald J. Trump (2017 a 2020) não estavam disponíveis de forma compilada nos arquivos do NARA à época da elaboração desse trabalho. Utilizou-se, portanto, a base não compilada dos arquivos da Casa Branca para revisão dos discursos, declarações e mensagens de Trump.

⁴⁸ Arquivos disponíveis publicamente: 1987, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2006, 2010, 2015, 2017 e 2022. Nenhuma Estratégia de Segurança Nacional não classificada foi lançada ou publicada nos anos de 1992, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2018, 2019, 2020 e 2021.

⁴⁹ Pesquisas conduzidas em 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2004, 2006, 2010, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022.

⁵⁰ Líderes americanos em cargos seniores com conhecimento de assuntos internacionais: representantes de governo, comunidade empresarial, mídia, acadêmicos, Institutos privados de política externa, líderes de sindicatos trabalhistas, igrejas e de grupos de interesses especiais relevantes para a política externa.

Estratégia Nacional, que dialogam com a opinião pública em certos níveis, nos permite desenvolver essa afirmativa.

A Estratégia de Segurança Nacional de 1990, publicada em março daquele ano, mas elaborada no início do outono de 1989, trazia ainda a União Soviética como uma superpotência militar, devendo os Estados Unidos, portanto, tratarem as relações com o rival de forma estratégica. De acordo com o relatório, a intenção era ir além da contenção, e buscar a integração da União Soviética no sistema internacional como um parceiro construtivo (THE WHITE HOUSE, 1990). A Guerra Fria chegava a seu fim, e a ameaça percebida já era menor do que a dos anos anteriores, mas a União Soviética ainda existia e era tratada como prioridade na condução da política externa dos Estados Unidos. Isso se reflete em diversas falas de George H. W. Bush, que, em tons amenos, falava sobre a importância das relações dos Estados Unidos com a URSS para o país e para o mundo, bem como sobre trabalhar junto e sobre os seus esforços para melhorar essas relações (BUSH, 1991).

Na Estratégia de Segurança Nacional de 1991, elaborada majoritariamente em fevereiro e lançada em agosto daquele ano, a Casa Branca já tratava a União Soviética como uma ameaça reduzida e declarava que as chances de um possível conflito militar entre as duas nações eram as mais baixas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Mesmo assim, reconhecia que o poderio militar do rival não era irrelevante, classificando-o ainda como uma superpotência militar. A Casa Branca, no entanto, já se reconhecia como a única superpotência global naquele momento, quando colocava na balança outros fatores além do poderio militar: “Despite the emergence of new power centers, the United States remains the only state with truly global strength, reach and influence in every dimension - political, economic and military” (THE WHITE HOUSE, 1991, p. 2).

Interessante notar no prefácio da Estratégia 1991, assinado por Bush, que não havia naquele momento, ainda, o reconhecimento sobre uma nova ordem mundial estabelecida. Havia, sim, uma aspiração e uma oportunidade percebida para o seu estabelecimento (THE WHITE HOUSE, 1991). E a Estratégia já orientava os interesses e os objetivos dos Estados Unidos para a década de 1990 com base nessa percepção de oportunidade:

OUR INTERESTS AND OBJECTIVES IN THE 1990s

We need, then, an approach to security broad enough to preserve the basic sources of our national strength and focused enough to deal with the very real threats that still exist. Such an approach begins with an understanding of our basic interests and objectives, interests and objectives that even in a new era are enduring:

The survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure.

The United States seeks, whenever possible in concert with its allies, to:

- deter any aggression that could threaten the security of the United States and its allies and should deterrence fail-repel or defeat military attack and end conflict on terms favorable to the United States, its interests and its allies;
- effectively counter threats to the security of the United States and its citizens and interests short of armed conflict, including the threat of international terrorism;
- improve stability by pursuing equitable and verifiable arms control agreements, modernizing our strategic deterrent, developing systems capable of defending against limited ballistic-missile strikes, and enhancing appropriate conventional capabilities;
- promote democratic change in the Soviet Union, while maintaining firm policies that discourage any temptation to new quests for military advantage;
- foster restraint in global military spending and discourage military adventurism;
- prevent the transfer of militarily critical technologies and resources to hostile countries or groups, especially the spread of chemical, biological and nuclear weapons and associated high-technology means of delivery; and
- reduce the flow of illegal drugs into the United States by encouraging reduction in foreign production, combatting international traffickers and reducing demand at home.

A healthy and growing U.S. economy to ensure opportunity for individual prosperity and resources for national endeavors at home and abroad.

National security and economic strength are indivisible. We seek to:

- promote a strong, prosperous and competitive U.S. economy: ensure access to foreign markets, energy, mineral resources, the oceans and space;
- promote an open and expanding international economic system, based on market principles, with minimal distortions to trade and investment, stable currencies, and broadly respected rules for managing and resolving economic disputes; and
- achieve cooperative international solutions to key environmental challenges, assuring the sustainability and environmental security of the planet as well as growth and opportunity for all.

Healthy, cooperative and politically vigorous relations with allies and friendly nations.

To build and sustain such relationships, we seek to:

- strengthen and enlarge the commonwealth of free nations that share a commitment to democracy and individual rights;
 - establish a more balanced partnership with our allies and a greater sharing of global leadership and responsibilities;
- strengthen international institutions like the United Nations to make them more effective in promoting peace, world order and political, economic and social progress;
- support Western Europe's historic march toward greater economic and political unity, including a European security identity within the Atlantic Alliance, and nurture a closer relationship between the United States and the European Community; and
 - work with our North Atlantic allies to help develop the processes of the Conference on Security and Cooperation in Europe to bring about reconciliation, security and democracy in a Europe whole and free.

A stable and secure world, where political and economic freedom, human rights and democratic institutions flourish.

Our interests are best served in a world in which democracy and its ideals are widespread and secure. We seek to:

- maintain stable regional military balances to deter those powers that might seek regional dominance;
- promote diplomatic solutions to regional disputes;
- promote the growth of free, democratic political institutions as the surest guarantors of both human rights and economic and social progress;
- aid in combatting threats to democratic institutions from aggression, coercion, insurgencies, subversion, terrorism and illicit drug trafficking; and
- support aid, trade and investment policies that promote economic development and social and political progress (THE WHITE HOUSE, 1991, pp. 3-4).

Assim como nas Estratégias predecessoras, o contexto e os eventos fizeram com que o relatório de 1991 tivesse como um de seus focos a relação EUA-União Soviética, e que essa guiasse as discussões sobre a futura estratégia norte-americana. Este relatório, contudo, foi um pouco além, e tentou ampliar a definição de segurança nacional, trazendo para seu escopo temas militares, políticos e econômicos, e traçando objetivos mais claros para as estratégias nacionais do país na década que estava começando (SNIDER, 1995). E as abordagens dessa Estratégia de Segurança Nacional passam a ser notórias nos discursos do presidente Republicano George H. W. Bush, sobretudo a partir de 1992, após o colapso da União Soviética. Não somente as oportunidades passam a ser mais percebidas e expressadas pelo presidente, mas o reconhecimento sobre o país como a única superpotência militar ganha força:

Over the past year we have seen the collapse of a seemingly implacable adversary, an empire deeply hostile to all that Americans cherish. We've seen emerge from that totalitarian darkness a host of new nations, each struggling with a free and democratic future, each looking to us, each turning to America for leadership [...] The fact is America is more than the world's sole military superpower, though it is that. It's more than the world's political leader, though it is that, too. It is also the greatest economic power the world has ever seen, a country uniquely able to provide each of you unparalleled opportunity. It is certain to remain so if we refuse to settle for anything less (BUSH, 1992, p. 782).

É de se presumir, claro, que as Estratégias de Segurança Nacional e os discursos presidenciais sejam consonantes, uma vez que as Estratégias anuais são elaboradas pela própria Casa Branca dentro de uma gestão presidencial. Há um caso como exceção, que é o da estratégia de 1993, elaborada durante a corrida presidencial de 1992 – Bush ainda era o presidente – e lançada em janeiro de 1993, quando Clinton assumiu. O interesse maior aqui, entretanto, é o de mostrar que os interesses e os objetivos macro dos Estados Unidos, sobretudo aqueles relacionados à criação e manutenção de um novo status quo, se mantêm no decorrer das gestões, evidenciando uma estratégia de Estado, mais do que de governo. Outro ponto a que se dá saliência é que, enquanto as Estratégias são elaboradas uma única vez por ano⁵¹ como documentos oficiais, os discursos são frequentes, e funcionam como um mecanismo para replicar Estratégias e para materializar novas Estratégias.

⁵¹ Há anos em que as Estratégias não foram divulgadas publicamente ou não foram elaboradas. Na década de 1990 eram elaboradas e publicadas com maior frequência. Nos anos 2000, os intervalos foram aumentando. Durante o mandato de George H. W. Bush (20 de janeiro de 1989 – 20 de janeiro de 1993), três edições foram publicadas. Em Bill Clinton (20 de janeiro de 1993 – 20 de janeiro de 2001), foram sete publicações. Em George W. Bush (20 de janeiro de 2001 – 20 de janeiro de 2009), foram duas publicações. Em Barack Obama (20 de janeiro de 2009 – 20 de janeiro de 2017), duas publicações. Em Donald Trump (20 de janeiro de 2017 – 20 de janeiro de 2021), uma publicação.

E esse sentimento, ou visão de mundo, não se limitava aos líderes executivos do país ou às Estratégias oficiais da Casa Branca. Havia um reflexo disso na população americana. As pesquisas conduzidas pelo The Chicago Council sobre a opinião pública e de líderes acerca de questões críticas de política externa dos Estados Unidos são um ótimo referencial para mostrar isso. Antes que a União Soviética colapsasse, em 1991, cinco pesquisas já haviam sido conduzidas pelo Instituto (1974, 1978, 1982, 1986 e 1990). A pesquisa de 1990 – antes do fim da Guerra Fria – foi a primeira em que os problemas da Guerra Fria não dominaram as preocupações da política externa do público. Em seu lugar, estavam Iraque (Saddam Hussein e invasão do Kuwait), Oriente Médio (não especificado) e ajuda externa (muito dinheiro enviado para outros países) (THE CHICAGO COUNCIL, 1991).

Enquanto em 1986 as relações com a União Soviética constavam entre os três principais problemas de política externa para 22% dos entrevistados (público), em 1990 esse percentual caiu para apenas 3%. Em relação aos objetivos mais importantes para a política exterior do país, prevaleceram questões domésticas, como proteção do emprego dos trabalhadores americanos, proteção aos interesses dos negócios americanos no exterior e garantia de suprimentos adequados de energia. O controle mundial de armas como objetivo de política externa, terceiro colocado no ranking de 1986, caiu 16 pontos percentuais, para a décima segunda colocação em 1990, refletindo dramaticamente, segundo o The Chicago Council (1991), a diminuição da ameaça militar soviética (ibidem).

Importante notar que, apesar de a redução da ameaça soviética ter sido percebida pela Casa Branca, pelo presidente e também pelo público, ela não se extinguiu de imediato. Havia, ainda, receios sobre a União Soviética em 1990 e 1991, também porque a dissolução ocorreu apenas em 26 de dezembro de 1991, quando o Parlamento soviético reconheceu formalmente a independência de 15 novos Estados. A partir de então, a União Soviética de fato deixaria de ser percebida como uma ameaça potencial – outros problemas surgiram posteriormente com a Rússia e com alguns dos novos Estados independentes, mas não mais com a União Soviética em si.

Nesse novo contexto, pós 1991, percebe-se ainda mais as referências aos Estados Unidos, proferidas pelo próprio George H. W. Bush, mas também por Bill Clinton, como superpotência mundial ou como a única superpotência mundial. Quando iniciou a corrida eleitoral para tentar a reeleição, Bush reforçou diversas vezes esse importante papel para o país norte-americano, trazendo em seus discursos, de forma constante, os termos superpotência econômica, superpotência militar e superpotência exportadora: “America’s got to be—and is, a

military superpower—an economic superpower, though, and an export superpower” (BUSH, 1992, p. 1406), reiterando não só a posição de liderança ocupada pelo país, mas também a necessidade de se manter esse posto. Bush utilizou essa narrativa continuamente durante o período eleitoral: “we established the United States as the only military superpower and the most credible leader for democracy and freedom. And that means that as we move into this internationally connected economy, that we are going to be the ones to lead on trade” (BUSH, 1992, p. 1986) – como forma de propaganda política, mas também reforçando uma espécie de consenso institucionalizado sobre a posição dos Estados Unidos no cenário internacional.

Bush não venceu as eleições de 1992, mas sim o Democrata Bill Clinton, que continuou a utilizar o termo superpotência em suas falas para se referir aos Estados Unidos: “we remain the greatest nation on Earth, the world’s strongest economy, the world’s only military superpower” (CLINTON, 1993, p. 114). E, em muitas delas, também reconhecendo os Estados Unidos como a única superpotência global, a quem cabia o papel de liderar o mundo: “But we are, after all, the world’s only superpower. We do have to lead the world” (CLINTON, 1993, p. 488). É notório que, mesmo tendo havido uma transição de poder e, conseqüentemente, uma mudança de rota na condução da política externa do país em vários aspectos estratégicos, se manteve o reconhecimento sobre o status de superpotência e a relevância da manutenção disso – novamente, como algo institucionalizado.

Antes mesmo que Clinton assumisse a presidência, em 20 de janeiro de 1993, uma nova Estratégia de Segurança Nacional fora publicada (em 1º de janeiro), esta que seria a primeira pós-Guerra Fria, de fato. Embora tenha sido publicado em 1993, o documento fora elaborado em 1992, em um contexto de corrida eleitoral, e trouxe consigo muito das realizações passadas do governo (SNIDER, 1995). Chama a atenção, contudo, a nova abordagem sobre a União Soviética, que logo no prefácio do documento – assinado por Bush – já é trazida como um antigo inimigo dos Estados Unidos, que não apresenta mais ameaça expansionista:

Our former nemesis, the Soviet Union, so long an enemy bristling with tanks pointed at Western Europe and nuclear missiles aimed at us, is gone. The threat of thermonuclear war has been radically reduced and the danger that soviet expansionism posed for forty years has disappeared as well (BUSH, 1993, prefácio).

A possibilidade do surgimento de uma nova ameaça, contudo, não é desconsiderada no documento, que reforça a necessidade de os Estados Unidos se manterem fortes o bastante para proteger sua nação. Fato esse que estabelece alguns dos pilares sobre as novas estratégias, novamente guiadas pelas temáticas política, econômica e militar, mas com destaque para a nova

leitura do ambiente internacional feita pela Casa Branca, que começou a tomar forma nos relatórios anteriores e agora se consolidava. O momento era não mais de apenas defender os interesses do país, mas sim de promovê-los, sobretudo em um contexto em que as oportunidades internacionais e os imperativos domésticos eram tratados declaradamente como interdependentes (THE WHITE HOUSE, 1993). Foi nesse sentido que a Casa Branca traçou seus objetivos na Estratégia de 1993, a serem alcançados por meio da liderança global e do engajamento:

Global and regional stability which encourages peaceful change and progress [...]; Open, democratic and representative political systems worldwide [...]; An open international trading and economic system which benefits all participants [...]; An enduring global faith in America - that it can and will lead in a collective response to the worlds crisis (THE WHITE HOUSE, 1993, p. 3).

Apenas em julho de 1994 o governo Clinton publicou seu primeiro Relatório de Estratégia de Segurança Nacional, intitulado de “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”, indicando as premissas que orientariam as novas estratégias – até então, os relatórios anteriores levavam apenas o título de Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos. A gestão de Clinton, inclusive, fora a única a dar títulos diferentes para os relatórios, que a ainda viria a ser chamado de “A National Security Strategy for A New Century” (1997, 1998 e 1999) e “A National Security Strategy for A Global Age” (2000).

Agora que a URSS não representava mais uma ameaça e os Estados Unidos tinham como plano promover seus interesses, a tentativa era a de fazê-lo por meio do engajamento: “American assets are unique: our military strength, our dynamic economy, our powerful ideals and, above all, our people. We can and we must make the difference through our engagement; but our involvement must be carefully tailored to serve our interests and priorities” (CLINTON, 1994, prefácio). A estratégia baseava-se mais uma vez em instrumentos políticos, militares e econômicos, mas concentrava-se nos objetivos principais que Clinton enfatizou no decorrer de sua campanha e seu governo: fortalecer a segurança; promover a prosperidade em casa e; promover a democracia (THE WHITE HOUSE, 1994).

A população dos Estados Unidos também já respirava desses novos ares. Com o fim da Guerra Fria e a União Soviética não sendo mais percebida como uma superpotência expansionista ameaçadora – ainda era percebida como ameaça nuclear –, os problemas relacionados à política externa foram relegados a um plano secundário. Embora os cidadãos estadunidenses estivessem cientes do impacto do sistema internacional em suas vidas, o foco mudou para a vida doméstica no pós-Guerra Fria. A pesquisa conduzida pelo Instituto em 1994

mostrou que os problemas relacionados à política externa constituíram o menor número entre os problemas gerais desde 1978 para o público e o menor de todos os tempos – até então – entre os líderes entrevistados (THE CHICAGO COUNCIL, 1995).

O contexto de maior estabilidade no cenário internacional, contudo, não fez com que os estadunidenses deixassem de perceber ou de considerar questões ligadas à política externa do país, como a neutralização de ameaças nucleares e manutenção do posto de superpotência. Fatores que se evidenciaram quando, na pesquisa de 1994, 82% do público e 90% dos líderes entrevistados assinalaram como um objetivo muito importante para a política externa dos Estados Unidos a prevenção à propagação de armas nucleares; e 50% do público e 54% dos líderes também assinalaram manter o poderio militar do país superior em todo o mundo como muito importante (ibidem).

Quando questionados se seria melhor para o futuro do país se os Estados Unidos participassem ativamente ou ficassem fora dos assuntos mundiais, 65% do público optou pelo papel ativo do país. E, enquanto 47% do público disse que os Estados Unidos desempenhavam, em 1994, um papel mais importante e poderoso como líder mundial do que há 10 anos – os percentuais mais altos da série histórica até então – 73% acreditavam que os Estados Unidos teriam um papel ainda mais importante nos próximos 10 anos (ibidem).

As Estratégias de Segurança Nacional de 1995 e 1996 (também intituladas de “Engagement and Enlargement”) deram sequência à anterior, e focaram nos avanços dos interesses dos Estados Unidos por meio do engajamento e expansão, tendo como objetivos centrais a sustentação da segurança militar do país, o reforço à revitalização econômica do país e a promoção da democracia no exterior. É notável, nesse trílice (1994, 1995 e 1996), o estabelecimento formal das arenas de atuação dos Estados Unidos para praticarem aquilo que chamaram de “Advancing our interests through engagement and enlargement”. Os sumários basicamente são iguais, evidenciando um plano constante de atuação trienal.

Destaca-se também a relevância dada ao papel preeminente do país em assuntos internacionais: “A central goal of our national security strategy is to promote America’s prosperity through efforts both at home and abroad. Our economic and security interests are increasingly inseparable. Our prosperity at home depends on engaging actively abroad” (WHITE HOUSE, 1996, p. 26). Nesse sentido, Clinton tampouco deixava de reconhecer a importância de o país manter-se ativo em assuntos internacionais. Além de sustentar frequentemente isso em seus discursos durante seu primeiro mandato, os Estados Unidos de Clinton continuaram de fato se envolvendo diplomaticamente e, em alguns casos, fisicamente

em questões internacionais em prol de seus interesses – vide Somália, Bósnia e Herzegovina e, mais tarde, Kosovo. Não se tratava, portanto, de discursos ou estratégias vazias por parte dos Estados Unidos, havia realmente a execução de uma estratégia elaborada.

O documento de 1996, inclusive, cita a influência diplomática estadunidense para remodelar as estruturas econômicas e de segurança existentes e para criar novas estruturas. Bem como cita que o poder econômico e militar do país torna os diplomatas americanos os primeiros entre os iguais e os permite criar as condições necessárias para que seus interesses prosperem. O relatório ainda diz que a força econômica do país lhe confere vantagens em quase todas as questões globais e que a força militar continua sendo um elemento indispensável do poder da nação (THE WHITE HOUSE, 1996).

As Estratégias de Segurança Nacional de 1997, 1998 e 1999, intituladas “A National Security Strategy for A New Century” seguem a mesma lógica do tríplice anterior, no sentido de terem um sumário base guiando um plano consistente para o triênio. A lógica muda um pouco no sentido de estes, agora, estarem mais voltados para uma preparação para o novo século. Os principais objetivos estabelecidos permaneceram – fortalecer a segurança, promover a prosperidade e promover a democracia –, assim como a importância da liderança dos Estados Unidos para alcançá-los: “We can – and we must – use America's leadership to harness global forces of integration, reshape existing security, economic and political structures, and build new ones that help create the conditions necessary for our interests and values to thrive” (THE WHITE HOUSE, 1997, n.p).

Em 1997, inclusive, ao discorrer sobre os objetivos estratégicos estabelecidos para a prosperidade, segurança e valores democráticos dos Estados Unidos no século XXI, Clinton falou sobre o papel internacional ativo do país, e alertou que o país não poderia preservar – quanto menos melhorar – sua posição de única superpotência se não agisse para tal:

You know, it is commonplace to say that since the end of the cold war, America stands alone as the world's only superpower. That is clearly true, but it can be dangerously misleading because our power can only be used if we are willing to become even more involved with others all around the world in an increasingly interdependent world. We must be willing to shape this interdependent world and to embrace its interdependence, including our interdependence on others. There is no illusory Olympus on which the world's only superpower can sit and expect to preserve its position, much less enhance it (CLINTON, 1997, p. 424).

E havia, de forma bastante clara, nos relatórios de 1997 a 1999, orientações sobre como moldar o ambiente internacional a favor dos Estados Unidos: “The United States has a range of tools at its disposal with which to shape the international environment in ways favorable to U.S.

interests and global security” (THE WHITE HOUSE, 1998, p. 8). Ferramentas essas que envolviam diplomacia ativa, assistência internacional, controle de armas e iniciativas de não-proliferação nuclear, atividades militares e cooperação para a aplicação das leis internacionais. A intenção em moldar o ambiente a seu favor tinha o claro objetivo de manutenção do status quo obtido: “These measures adapt and strengthen alliances and friendships, maintain U.S. influence in key regions and encourage adherence to international norms. When signs of potential conflict emerge, or potential threats appear, we undertake initiatives to prevent or reduce these threats.” (THE WHITE HOUSE, 1998, p. 8).

Uma leitura importante é trazida pelo The Chicago Council (1999), em sua pesquisa conduzida em 1998 – publicada em 1999. Com o desaparecimento do poder e da ideologia comunistas e a ascensão dos Estados Unidos como única superpotência mundial, a política externa americana, assim como as opiniões do público americano, tornaram-se mais pragmáticas e diversificadas. Ao final da década de 1990, o público americano passara a enxergar os Estados Unidos como uma superpotência bem-sucedida, desempenhando um papel mais relevante e determinante no mundo. Embora ainda percebessem algumas ameaças sérias possíveis no horizonte, o público e os líderes entrevistados identificavam poucos problemas preocupantes de política externa naquele momento. Segundo o documento, essa mudança se evidenciava pelo declínio nas percepções de interesse vital (THE CHICAGO COUNCIL, 1999).

Havia, portanto, àquela altura, um reconhecimento também por parte da população quanto ao status adquirido pelo país. A população enxergava o país como uma superpotência econômica e militar inigualável. Quando questionados se os Estados Unidos estavam desempenhando um papel mais importante e poderoso como líder mundial naquele momento (1998) do que há 10 anos, metade dos entrevistados respondeu positivamente. E quando questionados se acreditavam se os Estados Unidos desempenhariam um papel ainda mais poderoso nos próximos 10 anos, 79% afirmaram que sim. Em relação à execução de um papel ativo dos Estados Unidos em assuntos internacionais, 61% do público votou a favor (ibidem).

A prevenção à propagação de armas nucleares e a manutenção do poderio militar do país superior em todo o mundo continuaram relevantes – sendo assinalados como objetivos muito importantes por 82% e 59% do público, respectivamente. Havia, porém, um novo fenômeno tomando forma à época: a globalização. De acordo com o Chicago Council, a globalização gerou alguns reflexos na forma que o público enxergava a importância da economia como uma medida de poder no mundo. Quando questionados qual das opções, entre

a força econômica e a força militar de um país, acreditavam ser mais importante para determinar o poder geral e a influência de um país no mundo, 63% do público e 89% dos líderes responderam a força econômica – 28% do público e 8% dos líderes responderam militar; e 9% do público e 3% dos líderes responderam que não sabiam (ibidem).

Foi apenas em 1998 a primeira vez que a Estratégia de Segurança Nacional trouxe o termo Globalização em seu relatório, na seção “Desafios e Oportunidades”, mostrando que o assunto agora era uma pauta do governo e um fenômeno a ser observado com cuidado a partir de então:

Globalization – the process of accelerating economic, technological, cultural and political integration – means that more and more we as a nation are affected by events beyond our borders. [...] Yet, this is also a period of great promise. Globalization is bringing citizens from all continents closer together, allowing them to share ideas, goods and information at the tap of a keyboard. [...] The dynamism of the global economy is transforming commerce, culture, communications and global relations, creating new jobs and economic opportunity for millions of Americans (THE WHITE HOUSE, 1998, p. 1).

A globalização, no entanto, não era novidade nos discursos de Clinton, que já havia abordado o tema algumas vezes, pelo menos desde 1994. Mas talvez o tema pousasse agora de forma oficial nos opostos complementares desafio e oportunidade, uma vez percebido pela população, endereçado pela Casa Branca e abordado de forma mais constante pelo Presidente. Em 1997, Clinton falou sobre esse desafio:

The major challenges confronting America for the remainder of this century and for the foreseeable future will be those posed by the globalization of the economy and the society, and the changing nature of the way we work and live as a result of the information and technology revolution (CLINTON, 1997, p. 1335).

Por mais que houvesse oportunidades identificadas na globalização – para promover os ideais estadunidenses e para ampliar a cooperação e o comércio internacional, por exemplo –, essas são contrapostas quase que de forma dicotômica por riscos e desafios proporcionados pela mesma globalização. Nas Estratégias de 1998 e 1999 isso fica muito evidente quando a Casa Branca menciona que o processo também permite que outros Estados, terroristas, criminosos e traficantes desafiem a segurança de suas fronteiras e de seus cidadãos. Ou quando diz que a globalização permite que eventos do outro lado do mundo podem afetar profundamente a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos (THE WHITE HOUSE, 1998; THE WHITE HOUSE, 1999).

Nesse contexto, inclusive, em que a pauta globalização era cada vez mais presente, mas também em que a globalização acontecia de fato, na prática, trazendo maiores potencialidades para que outras nações ascendessem, Clinton afirmou que o status dos Estados Unidos como única superpotência não duraria para sempre:

[...] since the cold war is over and America has this role which is temporary—it won't last forever—as the only superpower in the world, I have a lot of work to do to deal with America's challenges and problems at home and then to try to get the American people to support our Nation doing what we should do as a force for peace and prosperity and stability around the world (CLINTON, 1998, p. 1154).

Ainda assim, Clinton terminou seu mandato reconhecendo que os Estados Unidos permaneciam, naquele momento, como a única superpotência existente: “But we're in a unique position in history now. There is no other military superpower or economic superpower” (CLINTON, 2000, p. 2658) e “[...] we are the world's only superpower with the strongest economy in the world (CLINTON, 2000, 2661)”. Isto é, ainda que em um futuro próximo novas superpotências pudessem surgir, os Estados Unidos ainda eram os únicos detentores de tal posto, o que lhes conferia vantagens para avançar em suas estratégias.

A última Estratégia de Segurança Nacional do governo Clinton fora publicada em dezembro de 2000, nos últimos dias de seu mandato como presidente – a partir de então, apenas uma Estratégia seria lançada por mandato nos governos seguintes: Bush (2002 e 2006), Obama (2010 e 2015) e Trump (2017). Intitulado de “A National Security Strategy for a Global Age”, o relatório de 2000 parte da estratégia de engajamento para que os Estados Unidos possam moldar o ambiente internacional [em prol de seus interesses], responder a ameaças e crises e preparar-se para um futuro incerto (THE WHITE HOUSE, 2000). Com mais atenção dada à globalização – que funciona como pano de fundo –, o escopo do relatório se repete, fazendo a leitura do contexto e trazendo os elementos necessários para a manutenção da ordem estabelecida.

Entre os presidentes pós-Guerra Fria dos Estados Unidos, Bush e Clinton certamente foram os que mais se referenciaram aos Estados Unidos como a única superpotência global. O motivo é claro: o país saíra vitorioso da Guerra Fria enquanto seu maior rival colapsava, e não havia nação no mundo [naquele momento] que poderia rivalizar com os Estados Unidos. A década de 1990, inclusive, mostrou-se favorável para a manutenção desse posto e para a expansão dos ideais estadunidenses. Embora desafios sempre tenham existido – e sempre foram muito bem mapeados pela Casa Branca –, talvez o maior deles tenha começado a surgir no final da década, por meio de uma mudança contextual catalisada pela globalização.

Isto é, a mesma década de 1990, que possibilitou distinguir os Estados Unidos como única superpotência mundial, também forneceu os meios para a ascensão de outras nações em seu decorrer. E esse foi o caso da China, como será demonstrado na próxima seção. E a maneira que os Estados Unidos conduziram sua política externa em relação à China nesse novo contexto foi alterando ao longo dos anos. Se, no início, o engajamento diplomático prevaleceu, alguns anos depois, o confronto tomou seu lugar, como será apresentado no próximo capítulo.

Notório torna-se o fato de que, independentemente de ameaças ou desafios percebidos (como Globalização, Terrorismo, mudanças no Oriente Médio, conflitos no leste Europeu, Proliferação nuclear, Crises Econômicas, China ou Rússia, por exemplo), os Estados Unidos continuaram elaborando suas Estratégias e trabalhando em prol da manutenção do status quo adquirido. Ou seja, esse era o objetivo macro do Estado, não importasse a situação posta – o que mudaria seria a leitura e a forma escolhida para lidar com cada uma.

4.1.2 O século XXI: George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump

Quando assumiu em 2001, Bush sabia que dedicaria esforços para garantir a segurança nacional: “I will also focus on another important issue, our national security. This is the most basic commitment of America’s Government and the greatest responsibility of an American President” (BUSH, 2001, p. 71). Talvez não imaginasse que o faria de forma tão intensa ou que o combate ao terrorismo viesse a ser a principal frente de atuação de sua política externa. O fatídico 11 de setembro alterou os planos presidenciais para a condução da política externa, orientou a elaboração da Estratégia de Segurança Nacional [publicada apenas em setembro de 2002] e impactou profundamente no pensamento dos americanos sobre o mundo e seu papel nele (THE CHICAGO COUNCIL, 2002).

No prefácio da Estratégia publicada em 2002, Bush distingue as capacidades e o poder relativo dos Estados Unidos: “Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence” (BUSH, 2002, prefácio), mas reconhece também novos desafios para lidar com as ameaças, sobretudo na forma de combater inimigos:

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open

societies and to turn the power of modern technologies against us (BUSH, 2002, prefácio).

De fato, um novo desafio se mostrou presente logo no início da gestão Bush. Mecanismos de defesa implementados e em funcionamento, objetivos da Estratégia de Segurança Nacional e condução da política externa foram alguns dos importantes temas que precisaram passar por renovação, revisão ou reorientação. Algumas dessas medidas foram tomadas em caráter de maior urgência, como a promulgação do Ato Patriota⁵² e a criação do CTPAT⁵³ e da TSA⁵⁴ – além, claro, da própria invasão dos Estados Unidos ao Afeganistão, em outubro de 2001. Outras aconteceram ou foram se desenvolvendo no decorrer dos meses e anos seguintes, como a elaboração da Estratégia de Segurança Nacional, a criação do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos⁵⁵ e a própria condução da política externa estadunidense pós-2001.

Na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, a Casa Branca reconhece esses novos desafios e, mais uma vez, adequa sua Estratégia para responder aos desafios e oportunidades impostos pelo contexto, mas nunca se abstendo de seus interesses nacionais:

America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends. This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty. The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity. And this path is not America's alone. It is open to all. To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;
- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;

⁵² O Ato Patriota de 2001, oficialmente “Authorization for Use of Military Force and Patriot Act” (Public Law 107-40 – Sept. 18, 2001), ampliava os poderes e as capacidades dos órgãos de segurança e de inteligência dos Estados Unidos para combater possíveis ameaças terroristas.

⁵³ O CTPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism) é um programa criado pela alfândega dos Estados Unidos. Foi criado em novembro de 2001, com objetivo de fortalecer a segurança das cadeias de abastecimento, com foco na prevenção do terrorismo e de outras atividades ilícitas.

⁵⁴ A TSA (Transportation Security Administration), foi criada em novembro de 2001, com o objetivo de reforçar a segurança nos meios de transporte e nas instalações de transporte, com destaque para aeroportos e portos.

⁵⁵ O Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (Department of Homeland Security) foi fundado em novembro de 2002. O Departamento assumiu uma série de atribuições no decorrer dos anos, mas um dos pilares de sua fundação foi a proteção contra o terrorismo.

- expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
- develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
- transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century (THE WHITE HOUSE, 2002, pp.1-2).

Situados nesse contexto, e a fim de garantir tais objetivos estabelecidos, a guerra contra o terrorismo fora declarada pelos Estados Unidos e tornou-se pauta oficial do governo Bush: “The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach [...] The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time” (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 5). Houve, nessa Estratégia, uma orientação clara para a reformulação ou transformação das instituições de segurança nacional dos Estados Unidos para enfrentarem adequadamente os desafios e oportunidades do século XXI. De acordo com o relatório, as principais instituições de segurança nacional americana foram projetadas para atender a requisitos diferentes, em uma época diferente e, sendo assim, todas deveriam ser transformadas para responder aos novos desafios impostos (THE WHITE HOUSE, 2002).

Embora o combate ao terrorismo tenha sido a pauta principal da Estratégia de 2002, outros temas compuseram o escopo do relatório, como a neutralização de conflitos regionais, o impedimento da disseminação e das ameaças com armas de destruição em massa, a promoção do crescimento econômico global por meio de mercados livres e comércio livre, e o desenvolvimento da democracia e da cooperação entre Estados (ibidem).

Reflexos também aconteceram, e não podia ser diferente, na população estadunidense. Segundo o relatório do The Chicago Council, de 2002, após a primeira década pós-Guerra Fria, que trouxe poucas questões externas como cruciais para a população, os norte-americanos ficaram chocados com sua própria vulnerabilidade a ameaças distantes e não convencionais. Este [ataque de 2001] fora um dos poucos eventos na história da nação sentido de forma tão ampla e profunda. A população tornou-se mais atenta ao que acontece fora do território dos Estados Unidos e mais disposta a tomar medidas para reduzir essa vulnerabilidade (THE CHICAGO COUNCIL, 2002).

Alguns pontos ganharam destaque [do próprio Conselho] na pesquisa realizada, como o fato de a população estar preparada para expandir os gastos em programas que protegem a pátria, o aumento do apoio a uma política externa ativa para lidar com problemas internacionais, o aumento do interesse público nas notícias mundiais – o mais forte nas últimas três décadas de pesquisas –, e o terrorismo como o problema de política externa mais comumente citado e a ameaça crítica mais comumente vista aos interesses vitais dos EUA (ibidem).

Uma outra observação trazida pelo Conselho, e que merece um destaque particular, é a de a população continuava a aceitar o status dos Estados Unidos de única superpotência mundial e apoiava ações para proteger os interesses americanos, mas era resistente à ideia de o país desempenhar um papel hegemônico no mundo – atuando como uma espécie de polícia internacional. Ou seja, a população não se sentia à vontade com os Estados Unidos enfrentando problemas internacionais sozinhos, sendo favorável à ajuda multilateral, ao uso da diplomacia e das Instituições Internacionais. Ainda assim, 52% do público acreditava que os Estados Unidos deveriam continuar sendo a única superpotência do mundo (ibidem).

Os problemas enfrentados pelo país relacionados a política externa, relegados a um plano secundário nas pesquisas de 1994 e 1998, voltaram à tona na pesquisa de 2002, sendo o terrorismo o principal problema percebido enfrentado pelo país, segundo os entrevistados. Quando questionados se era melhor para o futuro do país se os Estados Unidos participassem ativamente nos assuntos mundiais em vez de ficar de fora, 71% – recorde – respondeu afirmativamente. A manutenção do poderio militar do país superior em todo o mundo atingiu seu patamar mais alto – sendo assinalados como objetivo muito importante para a política externa do país por 68% do público. E, quando questionados qual das opções, entre a força econômica e a força militar de um país, acreditavam ser mais importante para determinar o poder geral e a influência de um país no mundo, 66% do público respondeu a força econômica e 27% a força militar – 7% não sabia (ibidem).

Alguns acontecimentos chave – como o fim da Guerra Fria e o atentado de 11 de setembro – foram capazes de virar a chave no contexto e alterar algumas percepções e opiniões por parte da população. Outras – menos urgentes e de perfil mais macro –, porém, permaneceram em boa medida, como o reconhecimento sobre os Estados Unidos como única superpotência mundial e o entendimento de que a participação ativa dos Estados Unidos em assuntos mundiais era melhor para o futuro do país.

Os discursos de Bush, nesse sentido, caminham junto com a opinião da população. O presidente obviamente entendia o terrorismo como uma ameaça, mas dava destaque também à prevenção da propagação de armas nucleares, convocava nações amigas para lutar contra o terrorismo a seu lado, exigia uma ação mais assertiva por parte de Organizações Internacionais e aceitava o papel de protagonista dos Estados Unidos no combate a essa nova ameaça:

Today, the gravest danger in the war on terror, the gravest danger facing America and the world, is outlaw regimes that seek and possess nuclear, chemical, and biological weapons. These regimes could use such weapons for blackmail, terror, and mass murder. They could also give or sell those weapons to terrorist allies, who would use

them without the least hesitation. This threat is new. America's duty is familiar. Throughout the 20th century, small groups of men seized control of great nations, built armies and arsenals, and set out to dominate the weak and intimidate the world. In each case, their ambitions of cruelty and murder had no limit. In each case, the ambitions of Hitlerism, militarism, and communism were defeated by the will of Now, in this century, the ideology of power and domination has appeared again and seeks to gain the ultimate weapons of terror. Once again, this Nation and all our friends are all that stand between a world at peace and a world of chaos and constant alarm. Once again, we are called to defend the safety of our people and the hopes of all mankind. And we accept this responsibility (BUSH, 2003, pp. 86-87).

Embora tenha ordenado incursões militares, Bush fez declarações de que a utilização da força militar não era a primeira opção para os Estados Unidos lidarem com essa e outras possíveis ameaças. Ao mesmo tempo, deixava claro que, quando necessário, partiria para sua utilização: “we’ll use all other means necessary, when we see a threat, to deal with a threat that may materialize, but we’ll never take the military off the table” (BUSH, 2004, p. 567). O reconhecimento sobre o país como potência econômica e diplomática também não passavam despercebidos nas falas de Bush, que também enfatizava essas capacidades dos Estados Unidos como mecanismos para combater ameaças.

A população concordava que ações militares poderiam ser tomadas quando houvesse uma ameaça clara, especialmente contra o terrorismo. Porém, continuava relutante à ideia de o país desempenhar um papel dominante nos assuntos internacionais, preferindo, em vez disso, uma atuação mais multilateral. Ainda que 52% do público continuava dizendo que os Estados Unidos deveriam fazer esforços ativos para garantir que nenhum outro país se tornasse uma superpotência, apenas 8% concordavam que os Estados Unidos deveriam continuar a ser o líder mundial proeminente na solução de problemas internacionais – 78% eram a favor das atuações conjuntas (THE CHICAGO COUNCIL, 2004).

O terrorismo continuou sendo a ameaça crítica mais comumente citada na pesquisa de 2004, seguido pela proliferação de armas químicas e biológicas e por países hostis se tornando potências nucleares. No entanto, ainda que esses tópicos estivessem no topo, a quantidade de entrevistados que os enxergava como ameaças críticas diminuiu consideravelmente, indicando uma redução do senso geral de ameaças. Como reflexo disso e do apoio a uma atuação mais multilateral, apenas 50% do público assinalou como objetivo muito importante para a política externa do país a manutenção do poderio militar do país superior em todo o mundo – mesmo patamar de 1994 (ibidem).

Ao final de 2004, Bush fora reeleito e sua política externa deu continuidade às diretrizes e políticas estabelecidas no primeiro, mantendo-se o combate ao terrorismo, a segurança do país e a promoção dos valores democráticos estadunidenses como foco de atuação de seu

governo: “September the 11th for some was obviously an important moment, but it passed. For us, it changed our way of thinking. It changed our foreign policy. It caused me, as the President, and people in my administration to have an intense focus on securing our country” (BUSH, 2005, p. 251). Política Externa essa refletida na nova Estratégia de Segurança Nacional, lançada em 2006 – portanto, com um escopo não muito diferente da de 2002.

A Estratégia se sustentou em dois pilares principais: a promoção da liberdade, da justiça e da dignidade e a liderança de uma crescente comunidade democrática global. Logo em seu prefácio, assinado por Bush, destaque é dado à garantia da segurança da população, ao combate às ameaças terroristas do Afeganistão e do Iraque, e à ideia de promoção da democracia nesses países (THE WHITE HOUSE, 2006). Por meio da Estratégia, os Estados Unidos seguem entendendo que devem tomar para si o papel de liderança e que devem utilizar suas capacidades para moldar o mundo: “We choose leadership over isolationism [...] We seek to shape the world, not merely be shaped by it; to influence events for the better instead of being at their mercy” (BUSH, 2006, prefácio).

A Estratégia Nacional e os discursos presidenciais, de modo geral, mais uma vez dialogavam com a opinião pública. Embora a pesquisa conduzida pelo The Chicago Council em 2006 tivesse seu foco na opinião pública sobre a ascensão da China e da Índia, bem como em suas implicações para a ordem internacional e para a política externa dos Estados Unidos, o relatório não deixou de trazer tópicos sobre a opinião pública de forma geral, como os anteriores. (THE CHICAGO COUNCIL, 2006). Essa edição, inclusive, evidencia a China como pauta não só da política externa estadunidense, mas também da opinião pública – atenção maior a essa edição será dada a essa pesquisa no próximo capítulo.

Segundo o The Chicago Council, em 2006, o público reconhecia a crescente influência da Índia e, especialmente, da China, mas ainda enxergava os Estados Unidos como o país mais influente do mundo, e preferiam que permanecesse assim. E, apesar da controvérsia mundial em torno do envolvimento dos Estados Unidos no Iraque, a população não se afastou de sua ampla postura internacionalista e continuou comprometida com um papel internacional ativo do país – mantendo a opinião de uma atuação multilateral. Em termos de manter o poderio militar superior em todo o mundo, uma pequena maioria (55%) continuou a considerar isso um objetivo de política externa muito importante (THE CHICAGO COUNCIL, 2006).

Bush se manteve focado na guerra ao terror até o fim de seu mandato, em 20 de janeiro de 2009. Além de mencionar constantemente o termo “terrorismo” em suas falas – em muitas ocasiões vinculando este a “ameaça” –, as ações de fato também foram marcantes: as invasões

ao Afeganistão (2001) e ao Iraque (2003) perduraram por todo seu governo. Apesar de a própria população dos Estados Unidos ter suas dúvidas quanto a essas incursões, sobretudo a do Iraque – apenas 35% acreditavam que a Guerra do Iraque havia reduzido a ameaça terrorista – esta continuou a apoiar uma forte presença militar em todo o mundo, com disposição para tomar medidas unilaterais, se necessário (ibidem).

Mas, ainda antes que seu mandato terminasse, Bush vivenciou o início de outro acontecimento que viria a interferir diretamente nos planos presidenciais, sobretudo de Barack Obama, para a condução da política externa: a crise financeira de 2008⁵⁶. Iniciada internamente, a crise gerou reflexos no mundo inteiro e colocou em xeque a força da economia estadunidense. Bush, contudo, era convicto quanto à resiliência e força econômica do país:

The United States is determined to show the way back to economic growth and prosperity. I know some may question whether America's leadership in the global economy will continue. The world can be confident that it will, because our markets are flexible and we can rebound from setbacks (BUSH, 2008, p. 1369).

Convicção essa tinha também Barack Obama que, quando assumiu, em 2009, reorientou a política externa do país para responder à crise instaurada. Além de implementar⁵⁷ e dar continuidade⁵⁸ às políticas internas para lidar com a recessão, Obama buscou conduzir as relações exteriores do país por meio de engajamento diplomático e cooperação multilateral. Não obstante, Obama conhecia os desafios enfrentados pelo país e partilhava do senso de ameaças externas cultivado por seus antecessores, mas sem tanto foco no terrorismo, como fizera Bush:

[...] terrorism and extremism make up just one part of the many challenges that confront our Nation. In Iraq, we will surely face difficult days ahead as we responsibly end a war by transitioning to Iraqi control of their country. A historic economic downturn has put at stake the prosperity that underpins our strength, while putting at risk the stability of governments and the survival of people around the world. We're threatened by the spread of the world's deadliest weapons, by emerging cyber threats, and by a dependence on foreign oil that endangers our security and our planet. Poverty, disease, the persistence of conflict and genocide in the 21st century challenge our international alliances, partnerships, and institutions, and must call on all of us to reexamine our assumptions. These are the battlefields of the 21st century; these are the threats that we now face. And in these struggles, the United States of America must succeed, and we will succeed (OBAMA, 2009, pp. 230-231).

⁵⁶ Também conhecida como Grande Recessão, a Crise de 2008 foi desencadeada nos Estados Unidos, e teve suas origens na instabilidade vivida pelo mercado imobiliário do país à época. A Crise gerou reflexos na economia global e teve a falência do Banco Lehman Brothers como um de seus eventos mais marcantes.

⁵⁷ Como o American Recovery and Reinvestment Act, de 2009

⁵⁸ Como o Troubled Asset Relief Program, iniciado em 2008

Obama, no entanto, entendia que tais desafios não poderiam ser enfrentados sozinhos: “As President of the United States, I will work tirelessly to protect America’s security and to advance our interests. But no one nation can meet the challenges of the 21st century on its own, nor dictate its terms to the world” (OBAMA, 2009, pp. 1062-1063), dando destaque à sua estratégia de cooperação multilateral. Isto é, havia uma clareza no entendimento daquilo que desafiava a ordem internacional e uma disposição para agir quando necessário. Mas, havia também, uma mobilização para que esses desafios fossem reconhecidos por outras nações. E, mesmo que fossem reconhecidos e enfrentados conjuntamente, os Estados Unidos atribuiriam para si, mais uma vez, o papel de liderança.

A primeira Estratégia de Segurança Nacional da Era Obama fora lançada em 2010, exaltando o sucesso das nações livres, os mercados abertos e os progressos sociais das últimas décadas, e como isso acelerou o processo de globalização. Esse processo, entretanto, segundo o relatório, teria intensificado também os perigos enfrentados pelo país, como o terrorismo, a disseminação de tecnologias mortais, a turbulência econômica e as mudanças climáticas (THE WHITE HOUSE, 2010). A Guerra no Iraque havia acabado e um novo foco fora dado ao Afeganistão, a fim de dismantlar a Al-Qaeda e seus afiliados e de manter o compromisso do país em garantir a segurança de seus cidadãos e aliados: “As we face multiple threats – from nations, nonstate actors, and failed states – we will maintain the military superiority that has secured our country, and underpinned global security, for decades” (OBAMA, 2010, prefácio).

Na Estratégia de Segurança Nacional de 2010, a Casa Branca focou na renovação da liderança dos Estados Unidos frente aos desafios do século XXI para que o país pudesse promover seus interesses de maneira eficaz. O documento é claro quanto aos atributos do país para liderar: “Our country possesses the attributes that have supported our leadership for decades—sturdy alliances, an unmatched military, the world’s largest economy, a strong and evolving democracy, and a dynamic citizenry” (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 1), e quanto à utilização dos recursos disponíveis para moldar um sistema internacional em prol dos interesses do país: “we must now build the sources of American strength and influence, and shape an international order capable of overcoming the challenges of the 21st century” (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 1).

A população estadunidense continuou apoiando uma forte postura militar global dos Estados Unidos e ações diretas para lidar com ameaças críticas aos interesses vitais do país. Contudo, ainda que entendessem que a influência dos Estados Unidos era maior do que a de qualquer outro país, entendiam que diminuía, enquanto a da China aumentava. Além disso, a

recessão econômica – desde 2008 – ajudou a sustentar uma visão já negativa do futuro econômico do país. Nesse sentido, a população parecia aceitar mais a ideia de o país desempenhar um papel menos dominante no mundo (THE CHICAGO COUNCIL, 2010).

Mesmo assim, mais de 80% dos americanos consideravam que era pelo menos “um tanto desejável”, se não “muito desejável”, que os Estados Unidos exercessem uma forte liderança nos assuntos mundiais. E a maioria da população continuava a considerar a manutenção de um poder superior em todo o mundo um objetivo “muito importante” da política externa. Problemas internos, no entanto, sobretudo a recessão econômica, fizeram com que a população considerasse ser mais importante o país voltar a atenção para o doméstico do que para o ambiente externo (ibidem).

Obama reconhecia o status de superpotência militar dominante do país e entendia que isso fazia com que os Estados Unidos, de uma forma ou de outra, se envolvessem em assuntos internacionais. Reconhecia e reforçava, também, o fato de que muitos dos desafios enfrentados internacionalmente não poderiam ser resolvidos por uma nação sozinha, mas que a liderança dos Estados Unidos para lidar com esses problemas, de forma conjunta, era fundamental (OBAMA, 2010; OBAMA 2011).

A população também reconhecia esse papel proeminente do país e continuava a querer que os Estados Unidos desempenhassem um papel ativo nos assuntos mundiais, com mais de metade dos entrevistados (53%) ainda considerando a manutenção do poderio militar do país superior em todo o mundo como um objetivo muito importante da política externa do país. De forma igual [a Obama], a população entendia que problemas internacionais deveriam ser enfrentados multilateralmente e recusava o papel de hegêmona (THE CHICAGO COUNCIL, 2012).

Apesar das dificuldades militares e econômicas da última década, em 2012 a população ainda considerava os Estados Unidos como o maior e mais influente país do mundo. Mas muito mudou desde 2002 – ano da primeira pesquisa do Chicago Council pós 11 de setembro. As dificuldades em desempenhar esse papel ativo – custos de vida e financeiros – tornaram os estadunidenses cada vez mais seletivos sobre como e onde se envolver no mundo. Em 2012, o número de americanos que acreditava que os Estados Unidos deveriam ter menos bases militares de longo prazo no exterior aumentou, atingindo sua máxima (38%) desde 2002⁵⁹. Os

⁵⁹ 14% em 2002; 31% em 2004; 27% em 2006; 29% em 2008; 31% em 2010.

números dos que acreditavam que deveriam o mesmo tanto ou mais bases, por outro lado, alcançaram sua menor taxa (52% e 9%, respectivamente) desde 2002⁶⁰ (ibidem).

A população também começava a aceitar e concordar mais com cortes no orçamento de defesa do país. Quando perguntados se o orçamento de defesa deveria ser cortado junto com outros programas para que o país pudesse lidar com o déficit orçamentário federal, 68% responderam que sim – um aumento de 10% em relação aos 58% em 2010 (ibidem). E o governo Obama ia de encontro com essa visão, mas entendia que mesmo com possíveis cortes no orçamento, os Estados Unidos seriam capazes de manter sua superioridade militar no mundo: “our military will be leaner, but the world must know the United States is going to maintain our military superiority with Armed Forces that are agile, flexible, and ready for the full range of contingencies and threats” (OBAMA, 2012, p. 10).

Obama não se limitava ao reconhecimento do poderio militar do país, e reconhecia também diversas outras capacidades e virtudes dos Estados Unidos, como a diplomática, a comercial [internacional] e a tecnológica, mas sobretudo a econômica, se referindo constantemente à nação como uma superpotência econômica – sobretudo em 2011 e 2012, quando em corrida eleitoral (OBAMA, 2011; OBAMA, 2012). Eleições essas de 2012, inclusive, que foram vencidas pelo então presidente, que teve seu mandato renovado por mais quatro anos. Uma nova Estratégia de Segurança Nacional – prevista inicialmente para o início de 2014 –, entretanto, somente seria lançada em fevereiro de 2015, mantendo-se a de 2010 até então.

Novos desafios mais imediatos se fizeram presentes em seu segundo mandato, como Síria, Irã, Ucrânia e Rússia, mas Obama não mudou os pilares da condução de sua política externa, mantendo-se alinhado à ideia de engajamento diplomático e cooperação multilateral, mas sem negligenciar o papel de liderança assumido e o posto de superpotência conquistado pelo país: “The United States of America will maintain the strongest military the world has ever known, bar none, always” (OBAMA, 2013, p. 868). E, mais uma vez, a opinião pública convergia com o Executivo nos assuntos internacionais. Segundo o The Chicago Council (2014), a população continuava a apoiar a liderança e um papel ativo dos Estados Unidos nos assuntos mundiais, especialmente quando se tratava de formas não militares de engajamento (THE CHICAGO COUNCIL, 2014).

⁶⁰ Mesma quantidade: 57% em 2002; 54% em 2004; 53% em 2006; 57% em 2008; 58% em 2010. Mais bases: 25% em 2002; 11% em 2004; 15% em 2006; 12% em 2008; 10% em 2010.

Os americanos permaneciam relutantes à utilização de força militar para lidar com problemas internacionais, mas continuavam dispostos a apoiar a utilização desse tipo de força para responder a ameaças vitais e consideravam a manutenção da superioridade militar uma das maneiras mais eficazes de atingir os objetivos de política externa do país. No entanto, continuavam a crer que o poderio econômico era mais importante do que o militar para determinar o poder geral e a influência de um país no mundo. Após as experiências com Iraque e Afeganistão, outras formas de lidar com problemas passaram a ter mais apoio, como engajamento global, por meio de alianças, acordos comerciais, tratados internacionais, usos estratégicos de sanções e diplomacia (ibidem).

Esses, inclusive, estavam entre os fatores que chamaram a atenção dos pesquisadores em 2014. Segundo o The Chicago Council (2014), a mais impressionante descoberta da Pesquisa daquele ano foi a estabilidade das atitudes dos estadunidenses em relação ao engajamento internacional, que pouco mudou desde a primeira pesquisa, conduzida em 1974:

A review of Chicago Council Surveys conducted over the past 40 years—covering Vietnam, the Cold War, the 9/11 attacks, the rise of China, the wars in Afghanistan and Iraq, and the 2008 financial collapse—shows that American attitudes on foreign engagement have been remarkably stable. Throughout, Americans have expressed a preference for a foreign policy that relies on multiple means of engagement, avoiding military entanglements overseas, while ensuring we remain strong militarily and economically. That was true 40 years ago. It is equally true today (THE CHICAGO COUNCIL, 2014, p. 5).

Quando analisamos as falas e os discursos presidenciais, bem como as Estratégias de Segurança Nacional, é possível observar também uma estabilidade – ou coerência – ao longo dos anos naquilo que tange os interesses dos Estados Unidos. Novamente, ainda que a forma de conduzir a política externa e de lidar com os desafios percebidos pudesse diferir, o objetivo de manutenção do status quo permanecia. E não seria diferente com a Estratégia de Segurança Nacional de 2015: “Strong and sustained American leadership is essential to a rules-based international order that promotes global security and prosperity as well as the dignity and human rights of all peoples. The question is never whether America should lead, but how we lead” (OBAMA, 2015, p. 163).

A Estratégia de 2015, inclusive, teve seu cerne na liderança mundial dos Estados Unidos e estabeleceu os princípios para orientar a utilização do poder e da influência do país. Mais uma vez reconhecendo as capacidades – econômica, militar, tecnológico e diplomática – do país, a Casa Branca deixou clara sua determinação em seguir liderando e moldando o mundo a seu favor, bem como sua disposição para defender os interesses nacionais:

We will lead with all the instruments of U.S. power. Our influence is greatest when we combine all our strategic advantages. Our military will remain ready to defend our enduring national interests while providing essential leverage for our diplomacy. The use of force is not, however, the only tool at our disposal, and it is not the principal means of U.S. engagement abroad, nor always the most effective for the challenges we face. Rather, our first line of action is principled and clear-eyed diplomacy, combined with the central role of development in the forward defense and promotion of America's interests [...] Finally, we will apply our distinct advantages in law enforcement, science and technology, and people-to-people relationships to maximize the strategic effects of our national power. (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 4).

Nesse mesmo ano, o Chicago Council conduziu uma nova pesquisa – sem muitas surpresas. Os americanos novamente concordaram amplamente que os Estados Unidos deveriam se envolver ativamente no exterior, com 64% sendo a favor de um papel ativo do país nos assuntos mundiais. Em relação ao papel de liderança, 9 em cada 10 americanos acreditavam que uma forte liderança dos Estados Unidos no mundo era desejável – com 63% preferindo um papel de liderança compartilhado em vez de dominante. Novas ameaças também ganharam destaque, como a ascensão do Estado Islâmico (ISIS) e a possibilidade de um novo ataque terrorista. Em virtude disso, principalmente, a população continuou considerando importante para a política externa do país a manutenção do poderio militar do país superior em todo o mundo (THE CHICAGO COUNCIL, 2015).

Segundo Obama (2016), esses anseios da população [liderança mundial e poderio militar] eram correspondidos pelas capacidades dos Estados Unidos, que, segundo o então presidente, [ainda] eram a principal potência militar, diplomática, econômica e tecnológica do mundo:

Economically, our businesses have created more than 14 million jobs during the longest consecutive streak of job growth in our history. Our leadership in innovation and technology remains unmatched. Militarily, we are the most powerful nation on Earth by far, with the finest fighting forces the world has ever seen. No other military comes close. Diplomatically, we continue to set the global agenda (OBAMA, 2016, p. 275)

Obama não abandonou sua estratégia de condução da política externa em seus dois mandatos. Ainda que tenha havido contratemplos – como em todos os governos anteriores –, o presidente manteve-se fiel ao engajamento diplomático e à cooperação multilateral. Mais do que isso, e mais importante para o propósito desse trabalho, Obama seguiu a tendência de seus antecessores, posicionando os Estados Unidos como uma superpotência, destacando o papel de liderança mundial do país e dando ênfase à disposição em defender os interesses nacionais e

moldar o sistema internacional a favor dos Estados Unidos. O mandato de Obama findou-se em janeiro de 2017, quando foi sucedido por Donald Trump, eleito em novembro de 2016. Mais uma vez os Estados Unidos alternariam a presidência entre Democratas e Republicanos, mas manteriam a postura nesse sentido.

Antes que Trump fosse eleito, o Chicago Council conduziu uma pesquisa, em 2016, na qual o então candidato e seus potenciais eleitores tiveram papel central. Com foco na temática da imigração, mas também abordando temas como terrorismo, fundamentalismo islâmico, globalização e livre comércio, o relatório mantém constatações anteriores: o público americano como um todo ainda enxergava os Estados Unidos como o maior e mais influente país do mundo, favorecia um papel de liderança mundial – ainda que compartilhado – e favorecia a preservação da superioridade militar do país (THE CHICAGO COUNCIL, 2016).

A política externa de Donald Trump, de maneira geral, caracterizou-se pela ênfase nos interesses nacionais dos Estados Unidos em detrimento de acordos e compromissos multilaterais, contrapondo aquilo que propunha seu antecessor, Barack Obama. Como evidência disso, apenas em seu primeiro ano, Trump retirou os Estados Unidos do Acordo Transpacífico (TPP), da UNESCO⁶¹ e do Acordo de Paris sobre o Clima, além de ter suspenso as negociações do TTIP⁶² e proposto a renegociação do NAFTA⁶³ ⁶⁴. Ao discursar sobre a Estratégia de Segurança Nacional de seu governo, lançada ao final de 2017, Trump destacou esse papel assumido e executado:

During my first year in office, you have witnessed my America First foreign policy in action. We are prioritizing the interests of our citizens and protecting our sovereign rights as a nation. America is leading again on the world stage. We are not hiding from the challenges we face. We are confronting them head-on and pursuing opportunities to promote the security and prosperity of all Americans (TRUMP, 2017, prefácio)

Trump também identificava ameaças externas que poderiam comprometer esses interesses, como grupos terroristas, a disseminação de armas nucleares, tráfico de drogas, imigração ilegal e práticas desleais de comércio, e se mostrava disposto a combatê-las. Segundo o então presidente, a Estratégia de Segurança Nacional buscaria proteger e preservar o modo de vida do povo americano, prezar pela prosperidade do país, preservar a paz por meio da força,

⁶¹ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

⁶² Acordo de Associação Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP)

⁶³ Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA)

⁶⁴ Em 2018, Trump ainda retiraria os Estados Unidos do Acordo Nuclear Iraniano (JCPOA) e do Conselho de Direitos Humanos da ONU; em 2019, encerraria o Tratado de desarmamento nuclear sobre mísseis de alcance intermediário (INF) com a Rússia

promover a influência americana no mundo e uma balança de poder que favorecesse os Estados Unidos e seus aliados (TRUMP, 2017). E, de fato, foi o que apresentou a Estratégia. Após listar as vantagens políticas, econômicas, militares e tecnológicas dos Estados Unidos, a Estratégia enfatiza a defesa de interesses nacionais para sua manutenção:

America possesses unmatched political, economic, military, and technological advantages. But to maintain these advantages, build upon our strengths, and unleash the talents of the American people, we must protect four vital national interests in this competitive world. First, our fundamental responsibility is to protect the American people, the homeland, and the American way of life. [...] Second, we will promote American prosperity. We will rejuvenate the American economy for the benefit of American workers and companies. We will insist upon fair and reciprocal economic relationships to address trade imbalances. The United States must preserve our lead in research and technology and protect our economy from competitors who unfairly acquire our intellectual property. And we will embrace America's energy dominance because unleashing abundant energy resources stimulates our economy. Third, we will preserve peace through strength by rebuilding our military so that it remains preeminent, deters our adversaries, and if necessary, is able to fight and win. [...] Fourth, we will advance American influence because a world that supports American interests and reflects our values makes America more secure and prosperous. We will compete and lead in multilateral organizations so that American interests and principles are protected. (THE WHITE HOUSE, 2017, pp. 3-4).

Embora Trump buscasse adotar uma postura mais protecionista, unilateralista e, conseqüentemente, isolacionista, o público americano não aceitou uma retirada ou um afastamento dos Estados Unidos do mundo. A maioria do público (63%) continuou a apoiar um papel ativo dos Estados Unidos nos assuntos mundiais. E, apesar de o grito de guerra de Trump – “Make America Great Again” –, a população acreditava que os Estados Unidos já fossem grandes – os estadunidenses continuaram enxergando o país como o mais influente do mundo. Quando questionados que tipo de liderança os Estados Unidos devem desempenhar no mundo, a maioria continuou a desejar um papel de liderança compartilhado (THE CHICAGO COUNCIL, 2017).

Em 2018, a parcela do público favorável a um papel ativo dos Estados Unidos nos assuntos mundiais aumentou para 70%, contrariando ainda mais as tentativas do governo Trump de afastar os Estados Unidos do envolvimento global. Naquele ano, o apoio ao engajamento global alcançou o nível mais alto registrado desde 1974 – exceto por 2002, após os ataques de 11 de setembro. Segundo o The Chicago Council (2018), a justificativa mais comum para isso foi a de que, segundo os entrevistados, os Estados Unidos não poderiam evitar o envolvimento internacional em um mundo tão interconectado (THE CHICAGO COUNCIL, 2018).

Os estadunidenses também continuaram a apoiar um Estados Unidos desempenhando um papel de liderança compartilhado, tomando decisões com seus aliados ou dentro das Nações Unidas, mesmo que isso significasse que os Estados Unidos às vezes teriam que seguir uma política que não fosse a sua primeira escolha. Por outro lado, como reflexo de uma retórica mais coerciva tanto para aliados quanto para atores hostis por parte do governo Trump, mais estadunidenses passaram a enxergar os Estados Unidos como mais temidos (39%) do que admirados (20%). Apesar de ainda reconhecerem a superioridade militar como importante ferramenta de política externa, quase três vezes mais estadunidenses pensavam que a admiração (73%) dos Estados Unidos era mais importante do que o medo (26%) para o país atingir os seus objetivos de política externa (ibidem).

Ainda que Trump tivesse retirado os Estados Unidos de Acordos e Organizações, afastar o país do envolvimento global parecia ser uma tarefa bem mais complexa – os Estados Unidos desempenharam um papel de engajamento internacional durante décadas, e a população parecia ter incorporado bem esse *modus operandi*. Mesmo que ainda mantivesse sua postura mais isolacionista – em 2018, ainda retiraria os Estados Unidos do Acordo Nuclear Iraniano (JCPOA) e do Conselho de Direitos Humanos da ONU e iniciaria uma guerra comercial com a China –, Trump e os Estados Unidos naturalmente se envolviam em assuntos internacionais.

Em 2017, Trump retomou as negociações do QUAD com Japão, Austrália e Índia, para aumentar a influência militar dos Estados Unidos no Indo-Pacífico e fazer frente à China. Em 2018, junto com México e Canadá, lançou o novo NAFTA, que passaria a ser chamado de USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement). E, ainda ao final daquele ano, anunciou as futuras retiradas das tropas americanas da Síria e do Afeganistão, que aconteceriam em 2019 e 2021, respectivamente.

Trump manteve-se fiel a seus discursos iniciais e também àquilo que defendia a sua Estratégia de Segurança Nacional: “We must protect the American people, the homeland, and our great American way of life” (TRUMP, 2018, n.p); “As we rebuild America’s strength and confidence at home, we are also restoring our strength and standing abroad” (TRUMP, 2018, n.p); “We’re committed to securing our borders to reduce crime, illegal drugs, human trafficking” (TRUMP, 2018, n.p); “When it comes to terrorism, we will do whatever is necessary to protect our Nation” (TRUMP, 2018, n.p). Mas, novamente, não deixou de se envolver em assuntos Internacionais, utilizando-se de seus aliados para promover interesses comuns: “we will work with allies and partners to protect our shared interests” (TRUMP, 2019, n.p).

A pesquisa do Chicago Council de 2019 mostrou que o cidadão estadunidense também continuava fiel quando o assunto era apoiar um papel ativo dos Estados Unidos nos assuntos mundiais. Se afastar do mundo, abdicar da liderança internacional e abandonar alianças e instituições globais não era o que o público americano tinha em mente. Ao contrário disso, o público expressava apoio contínuo ou crescente às alianças de segurança e à dissuasão militar, mantendo capacidades militares superiores e bases americanas no exterior. Também acreditavam que o comércio internacional fosse bom para o país e que promover a democracia e os direitos humanos em todo o mundo tornava os Estados Unidos mais seguros (THE CHICAGO COUNCIL, 2019).

Assim como seus antecessores vivenciaram crises inesperadas e de grandes proporções – Bush e o atentado de 11 de setembro e Obama e a crise de 2008 –, Trump enfrentou a pandemia de Covid-19 em 2020. Depois de inicialmente minimizar seus riscos, Trump declarou emergência nacional, mas intensificou seus ataques à China, atribuindo ao país asiático a culpa pela pandemia. Trump chegou a anunciar formalmente a intenção de retirar os Estados Unidos da Organização Mundial da Saúde (OMS), alegando má gestão da pandemia e influência da China – a saída não foi efetivada, uma vez que o governo seguinte decidiu interromper o processo. A pandemia de COVID-19 lembrou à população estadunidense que seu país não estava blindado, ou imune, a eventos que ocorrem em outras partes do mundo. E isso ajudou para que os norte-americanos continuassem apoiando um papel ativo dos Estados Unidos no mundo, apostando nas alianças como parte fundamental desse engajamento (THE CHICAGO COUNCIL, 2020).

Diferentemente de seus antecessores, por outro lado, Trump não fora reeleito, passando o posto para Joe Biden – ex-vice-presidente de Barack Obama. Em seu discurso de despedida à nação, Trump reforçou aquele que, por três décadas, foi um consenso entre os presidentes do país: *As the world's most powerful nation, America faces constant threats and challenges from abroad* (TRUMP, 2021, n.p). Ao mesmo tempo em que consistentemente reconhecem os Estados Unidos como a principal superpotência mundial, os líderes executivos do país [e suas Estratégias de Segurança Nacional] sistematicamente abordam as diversas ameaças e perigos enfrentados pelo país. Essa tendência é igualmente refletida e/ou influenciada pela percepção pública. A população estadunidense, intrincada nesse contexto, concorda com a caracterização dos Estados Unidos como a principal superpotência mundial ao mesmo tempo em que internaliza e reconhece as ameaças existentes.

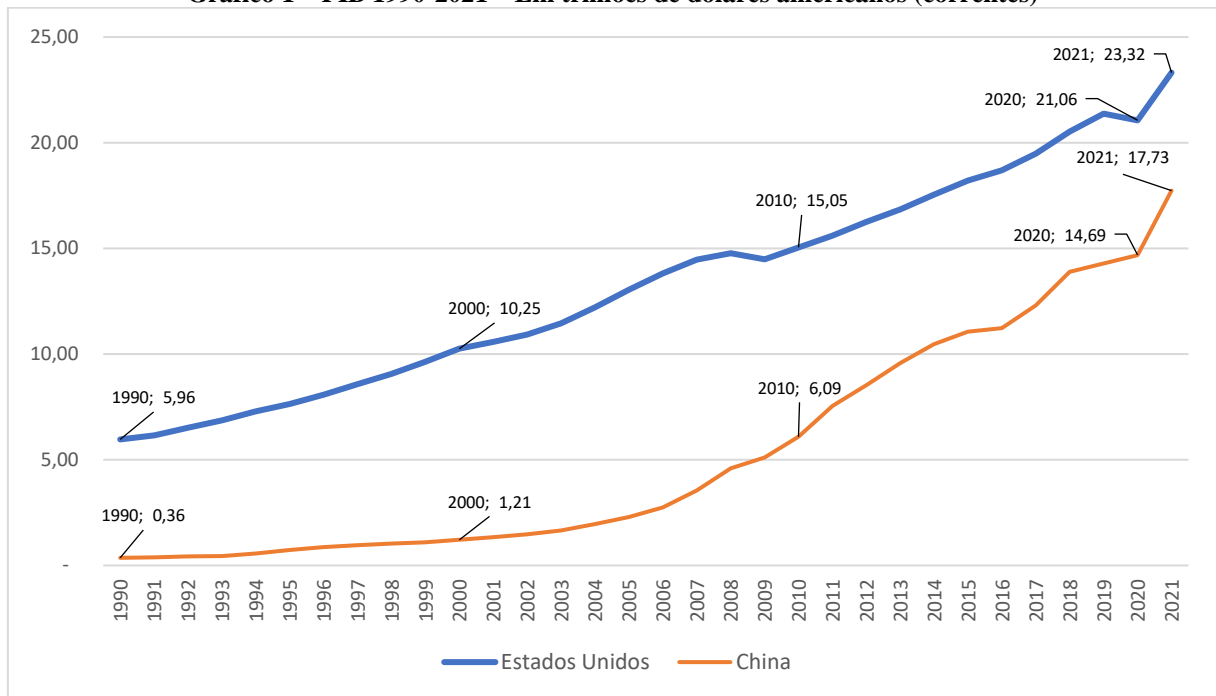
4.2 China: Rising Power

Econômico, comercial, militar, tecnológico ou diplomático. Onde quer que haja indicadores sobre esses temas, os Estados Unidos figurarão na ponta ou próximo dela. E isso não é algo recente. Desde 1960, o maior PIB mundial é o dos Estados Unidos. No comércio internacional, também desde 1960, o país se mantém entre os três principais exportadores mundiais e é o líder em toda a série histórica no lado das importações. Quando o assunto é capacidade militar, não deixam dúvidas quanto à sua força e capacidade. O mesmo para a tecnologia, são líderes em diversas áreas, são a sede de gigantes do setor e referências mundiais em pesquisa e desenvolvimento, registros de patentes e inovações. No campo político e diplomático mostram a todo momento sua influência, poder de barganha e capacidade de mediar e intervir em assuntos externos.

Os destaques continuam em outras arenas. O dólar americano ainda é a principal moeda de reserva internacional e é a moeda mais utilizada em transações comerciais no mundo inteiro. O país é um dos principais produtores e exportadores mundiais de alimentos e de energias. O PIB per capita é um dos maiores do mundo, assim como o índice de desenvolvimento humano. É referência em infraestrutura, com portos e aeroportos modernos, e referência em educação, com Universidades que figuram entre as principais do mundo. O que já é habitual para os Estados Unidos há pelo menos sessenta anos, começou a ser para a China no último par de décadas. A ascensão começou antes, claro, a partir da década de 1980, mas a consolidação veio a partir dos anos 2000, e de forma incrivelmente rápida. A China, inclusive, já lidera vários índices e há expectativas de ainda superar os Estados Unidos em outros, como é o caso do PIB, principal indicador econômico mundial.

4.2.1 Economia

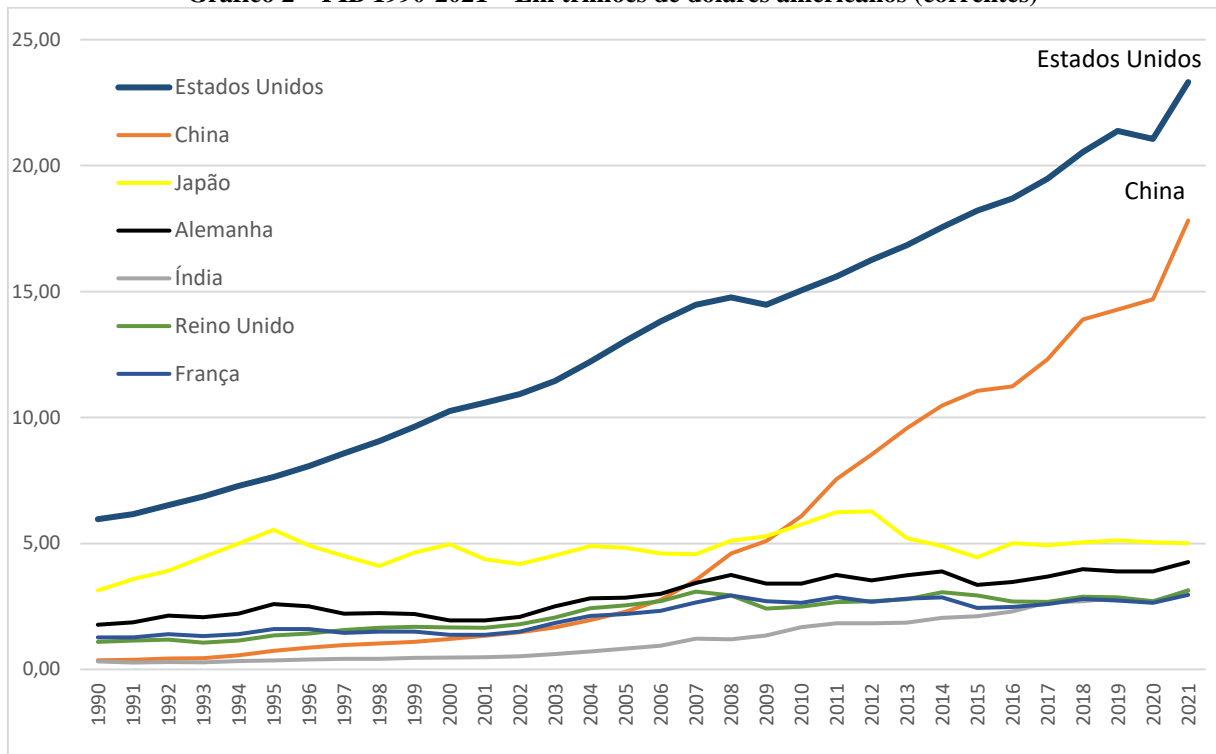
O Produto Interno Bruto (PIB) da China alcançou a marca de 17,73 trilhões de dólares em 2021, se aproximando ainda mais do PIB de 23,32 trilhões de dólares dos Estados Unidos, que ainda lideram nesse indicador. Mas talvez mais que essa aproximação, há de se destacar a inclinação recente da curva chinesa.

Gráfico 1 – PIB 1990-2021 – Em trilhões de dólares americanos (correntes)

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

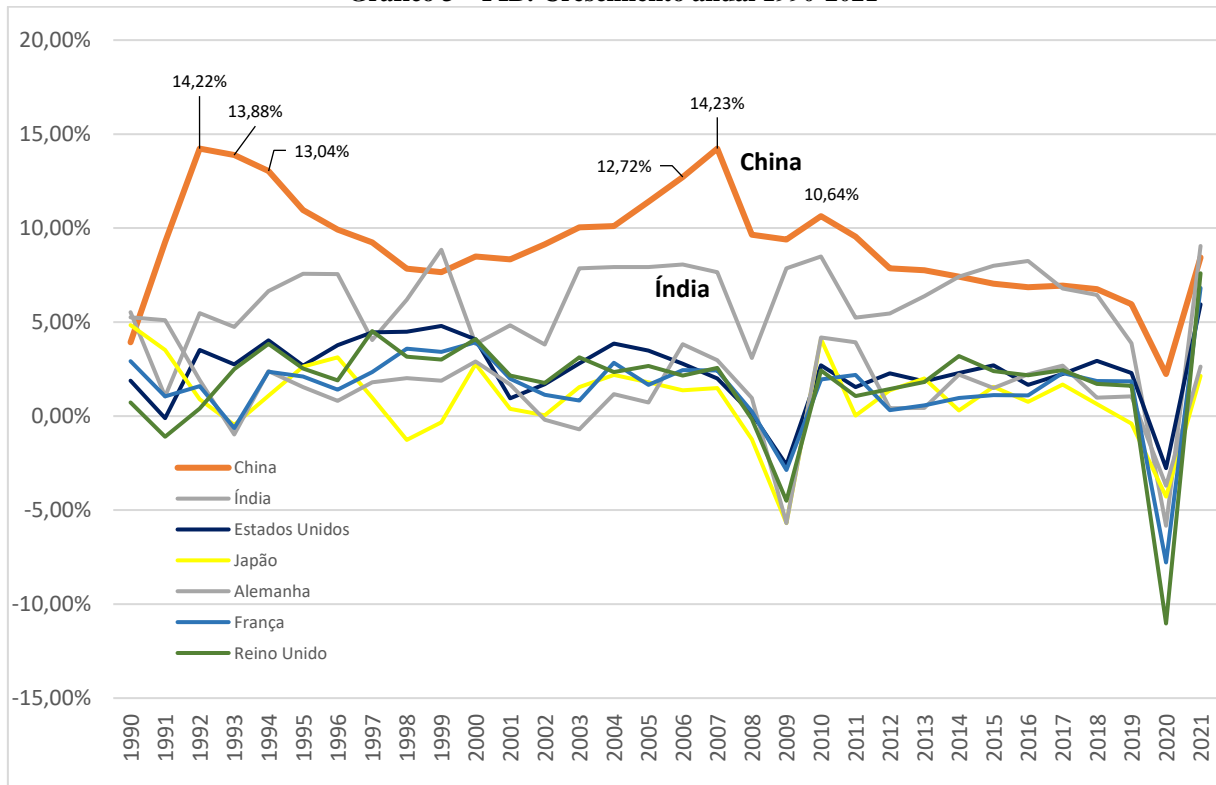
Os Estados Unidos superaram a marca de 1 trilhão de dólares [no PIB] pela primeira vez em 1969. Até que alcançassem um PIB de 15 trilhões de dólares, em 2010, quatro décadas se passaram. A China alcançou um PIB de 14,69 trilhões de dólares apenas em 2020, mas precisou de apenas metade desse tempo – saltou de 1,03 trilhão de dólares em 1998 para 14,69 trilhões dólares em 2020. Mesmo que uma comparação em espaços temporais diferentes seja uma tarefa difícil, nos ajuda a visualizar melhor a rápida ascensão chinesa.

Quando se adiciona as outras grandes economias no gráfico – Japão, Alemanha, Índia, Reino Unido e França –, conseguimos visualizar melhor como as economias de Estados Unidos e China se descolam das demais, em números absolutos. A principal diferença é que enquanto os Estados Unidos vinham de uma ascensão mais linear, a China guinou seu crescimento mais recentemente.

Gráfico 2 – PIB 1990-2021 – Em trilhões de dólares americanos (correntes)

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

Se analisarmos essas mesmas economias do ponto de vista de crescimento anual (medida em percentual, em relação ao ano anterior), nesse mesmo período, o destaque também fica com a China, que registrou taxas de crescimento maiores que 10%. Somente a Índia [entre esses] registrou crescimento parecido, mas ainda assim sem alcançar as taxas de dois dígitos chinesas.

Gráfico 3 – PIB: Crescimento anual 1990-2021

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

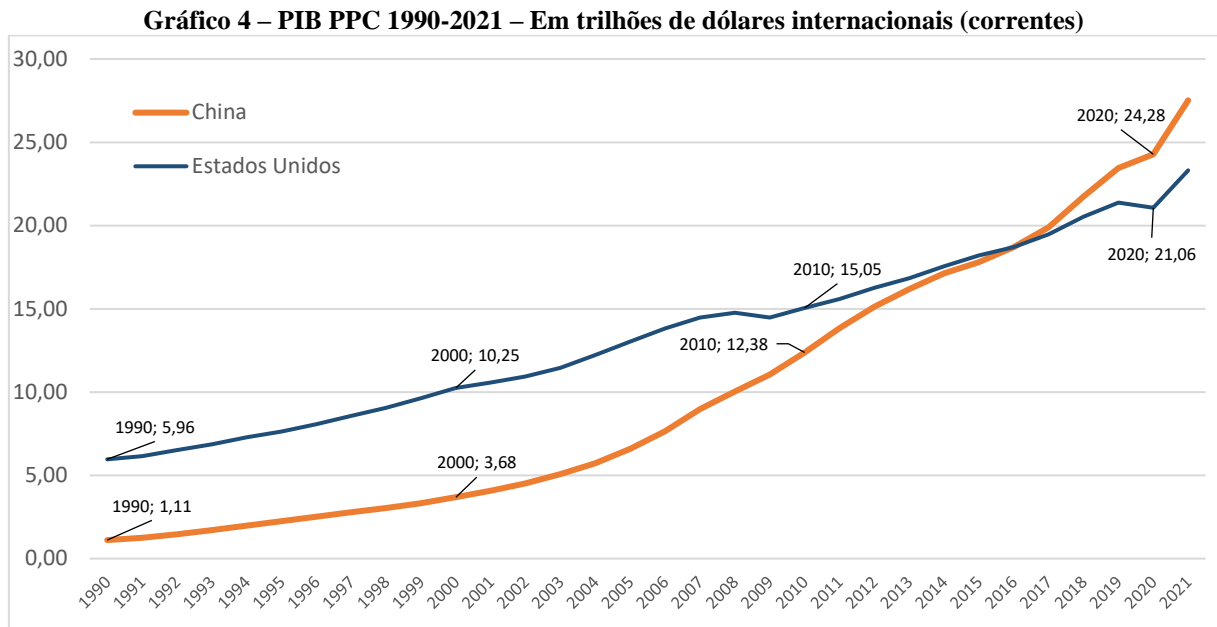
Segundo Allison (2017), durante o notável progresso dos Estados Unidos, entre 1860 e 1913, quando ultrapassaram a Grã-Bretanha para se tornarem a maior economia do mundo, o crescimento anual dos Estados Unidos foi em média de 4% (ALLISON, 2017). Já a partir de 1960, o maior crescimento registrado pelos Estados Unidos aconteceu em 1984, quando a economia cresceu 7,2% em relação ao ano anterior. A China, que já havia registrado altas taxas de crescimento entre 1970 e 2000, registrou, em seu período de recente de ascensão, crescimentos de 10% (2003), 10,1% (2004), 11,4% (2005), 12,7% (2006), 14,2% (2007) e 10,6% (2010). Em números absolutos, a economia chinesa já tinha 70% do tamanho da economia estadunidense em 2020, enquanto em 1990, esse percentual era de apenas 6%.

Tabela 5 – Economia da China em relação aos Estados Unidos

| | 1990 | 2020 | Crescimento |
|----------------|-------------------|--------------------|-------------|
| China | USD 0,36 trilhão | USD 14,69 trilhões | 3.980,56% |
| Estados Unidos | USD 5,96 trilhões | USD 21,06 trilhões | 253,36% |
| % | 6% | 70% | |

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023.

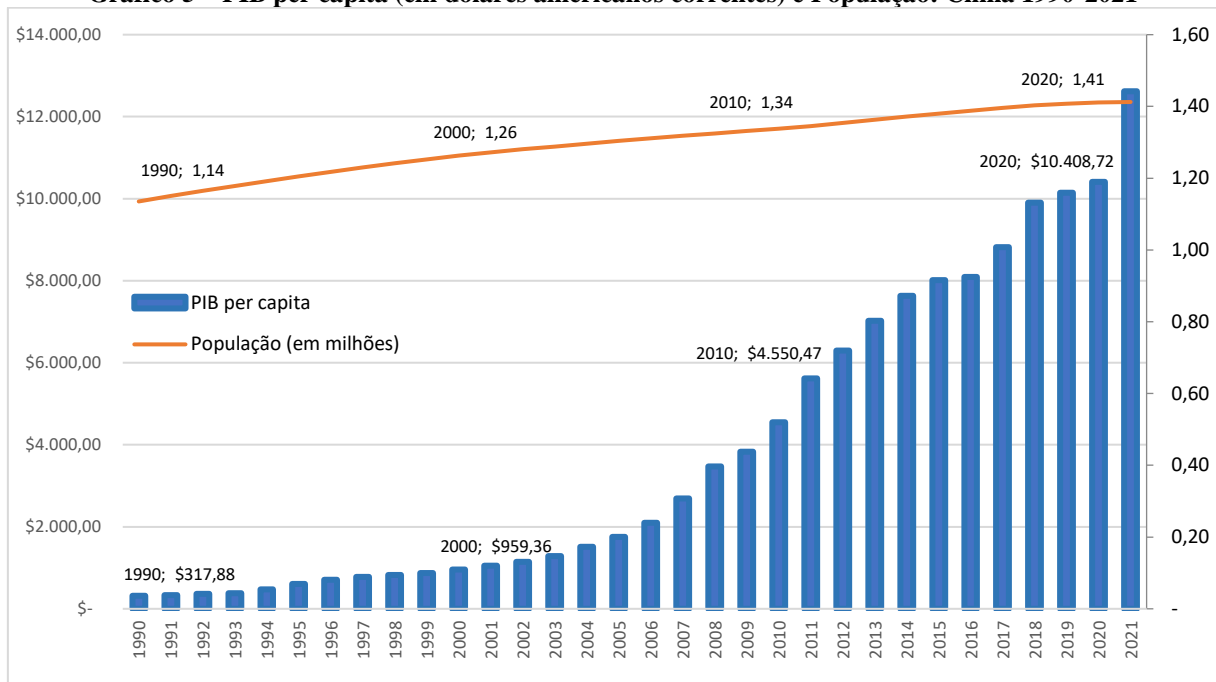
E quando o PIB é calculado considerando a Paridade do Poder de Compra (PPC), que é diferente do usual PIB Nominal, a China já supera os Estados Unidos:



Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

O PIB Nominal consiste no valor total da produção de bens e serviços de um país em determinado período. Para que sejam feitas comparações a nível global, é feita a conversão da moeda local para o dólar americano. O PIB por PPC vai um pouco além e considera também o poder de compra relativo das diferentes moedas, isto é, compara o valor total da produção de bens e serviços de um país com o custo de vida local, para entender de fato o poder de compra da moeda de um país. Apesar de não ser o método mais convencional para se medir o tamanho de uma economia – o PIB Nominal o é –, o PIB por PPC é amplamente utilizado e certamente é mais um índice que retrata o avanço da economia chinesa nas últimas duas décadas.

Quando se fala em PIB per capita, a China ainda está consideravelmente abaixo das demais grandes economias, mas registra taxas de crescimento superiores às de seus concorrentes. Quando analisado isoladamente, contudo, o crescimento do PIB per capita da China é bastante evidente. Se em 1990 a renda per capita era de apenas US\$ 317, em 2020 ela alcançou a marca de US\$ 10.408, um aumento de 3.174%.

Gráfico 5 – PIB per capita (em dólares americanos correntes) e População: China 1990-2021

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

Embora o PIB per capita da China em 2020 tenha representado apenas o equivalente ao que era o dos Estados Unidos em 1978, cresceu de forma bastante acelerada nas últimas duas décadas. Se em 1990 representava apenas 1% do estadunidense, em 2020 passou para 16%.

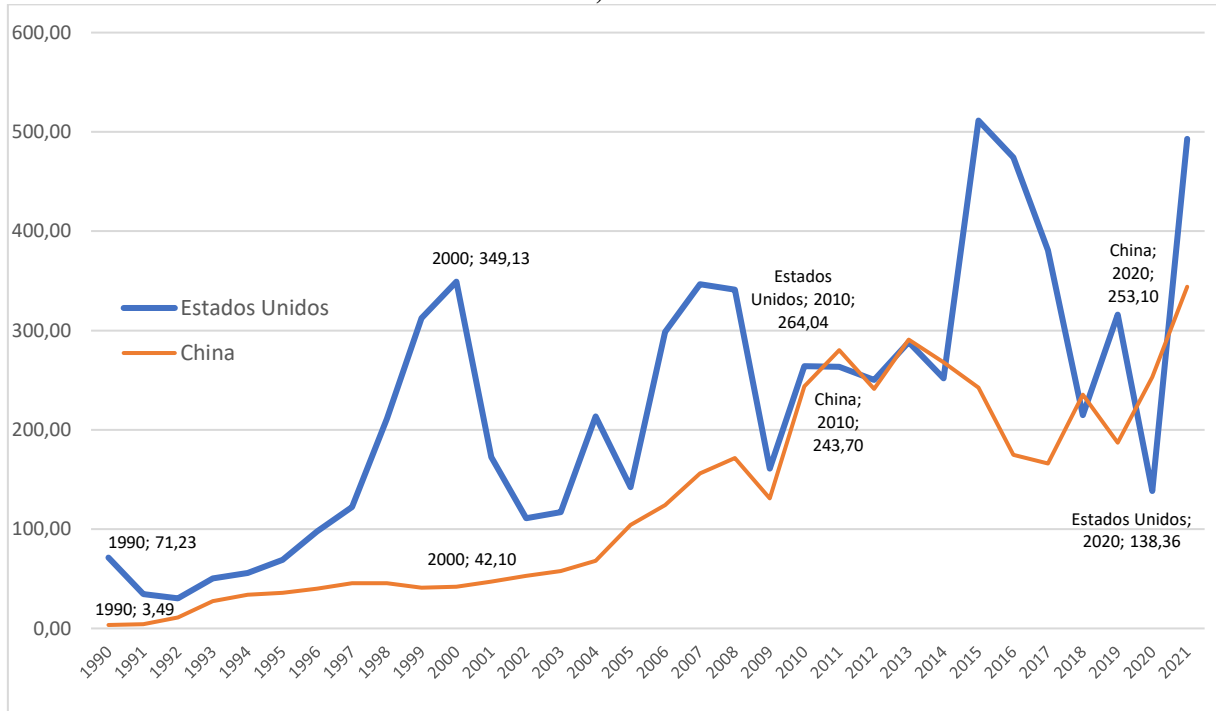
Tabela 6 - PIB per capita da China em relação aos Estados Unidos

| | 1990 | 2020 | Crescimento |
|----------------|--------------|--------------|-------------|
| China | \$ 317,90 | \$ 10.408,70 | 3174,21% |
| Estados Unidos | \$ 23.888,60 | \$ 63.528,60 | 165,94% |
| % | 1% | 16% | |

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023.

A China também se destaca quando o tema é Investimento Estrangeiro Direto (IED) e Investimento Direto no Exterior (IDE). Quando se trata de recebimento de investimentos provenientes de outros países, já ocupa a segunda colocação, atrás apenas dos Estados Unidos.

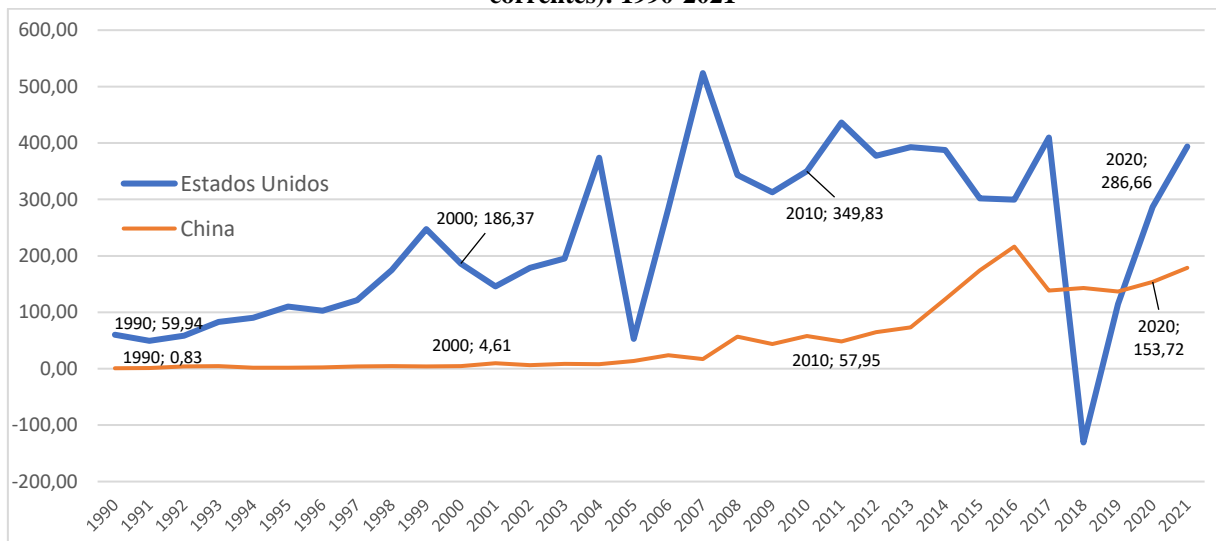
Gráfico 6 – Investimento Estrangeiro Direto (IED) – Entradas líquidas (em bilhões de dólares americanos correntes): 1990-2021



Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

Na mão inversa, de investimentos realizados em outros países⁶⁵, está entre os cinco maiores. Ainda distante dos Estados Unidos, mas competindo com Alemanha, Japão e Reino Unido nas cinco primeiras posições.

Gráfico 7 – Investimento Direto no Exterior (IDE) – Saídas líquidas (em bilhões de dólares americanos correntes): 1990-2021



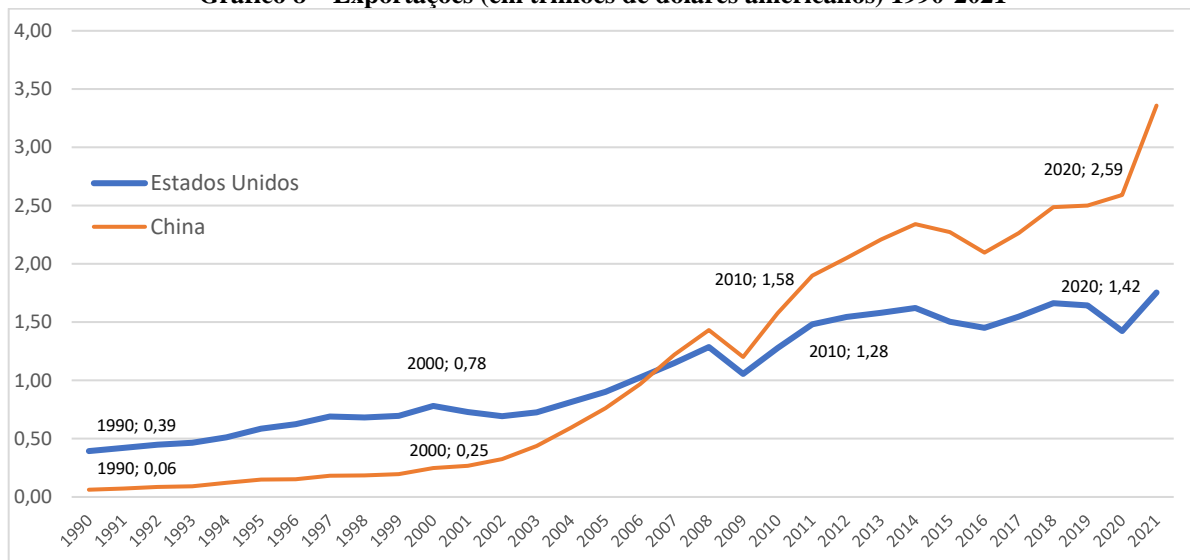
Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

⁶⁵ Considera investimentos e desinvestimentos líquidos no exterior

4.2.2 Comércio Internacional

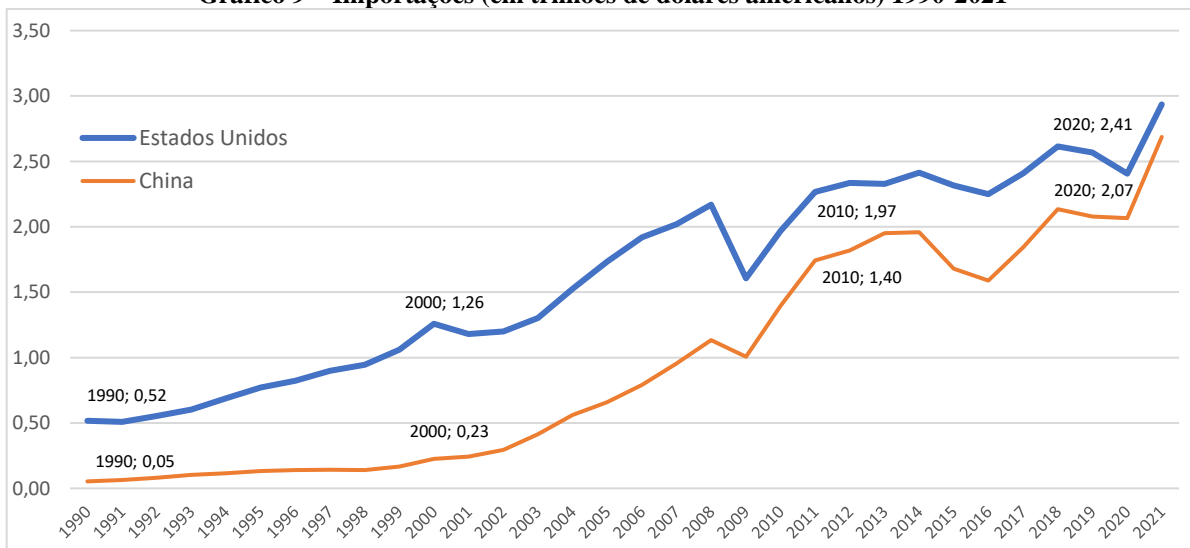
No comércio internacional, a China já é o principal player no que diz respeito à corrente de comércio, que é a soma das exportações e importações. Desde que ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, até o final de 2021, a China aumentou seu comércio exterior em quase doze vezes. Do lado das exportações, a China lidera. Nas importações, os Estados Unidos ainda lideram, mas veem a China se aproximando cada vez mais, muito embora essa não seja uma grande preocupação para a China, que tem por objetivo manter-se superavitária – enquanto os Estados Unidos são deficitários.

Gráfico 8 – Exportações (em trilhões de dólares americanos) 1990-2021



Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

Gráfico 9 – Importações (em trilhões de dólares americanos) 1990-2021



Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023

Do total exportado no mundo inteiro, 15% saem da China. Nas importações, o percentual chega a 12%. Enquanto em 1990 as exportações da China representavam apenas 16% do total exportado pelos Estados Unidos, em 2020 a China exportou o equivalente a 182% do total dos Estados Unidos.

Tabela 7 – Exportações da China em relação aos Estados Unidos

| EXPORTAÇÕES | 1990 | 2020 | Crescimento |
|----------------|--------------------|-------------------|-------------|
| China | USD 62,09 bilhões | USD 2,59 trilhões | 317% |
| Estados Unidos | USD 393,59 bilhões | USD 1,42 trilhão | 261% |
| % | 16% | 182% | |

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023.

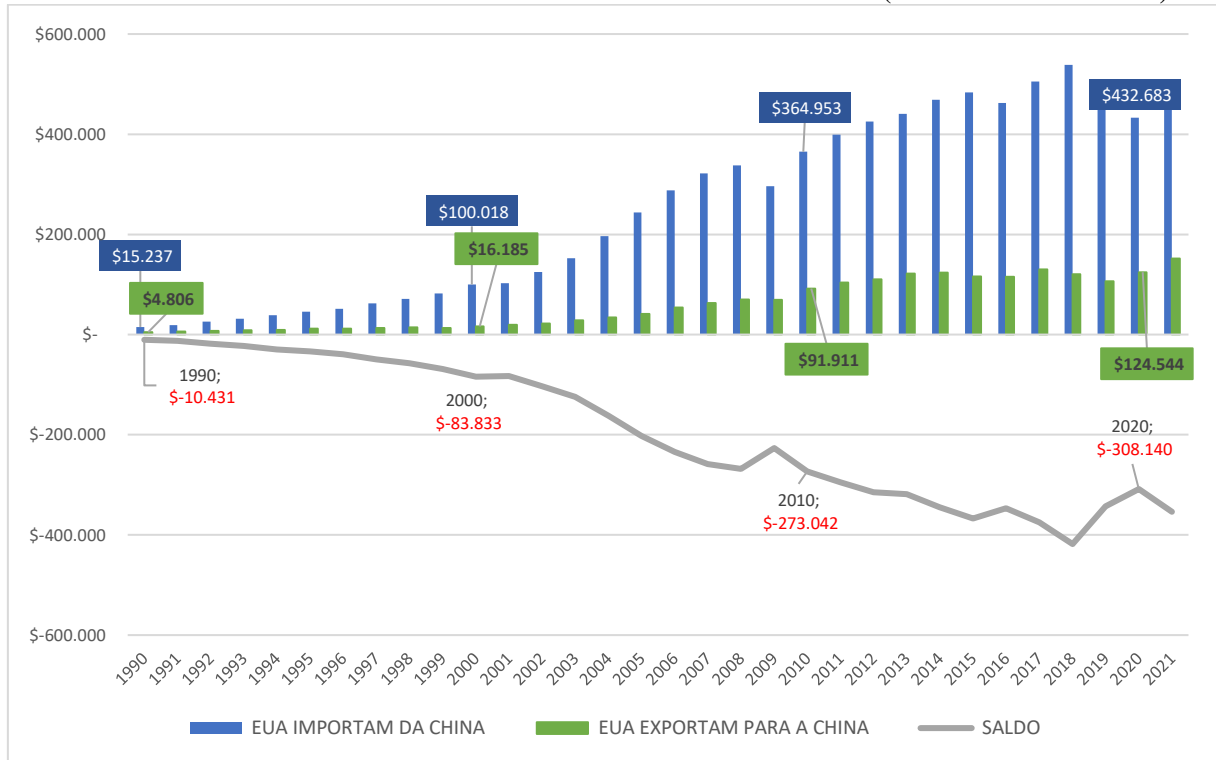
Nas importações, a China importou em 1990 o equivalente a 10% das importações dos EUA. Em 2020, esse percentual aumentou para 86%.

Tabela 8 – Importações da China em relação aos Estados Unidos

| IMPORTAÇÕES | 1990 | 2020 | Crescimento |
|----------------|--------------------|-------------------|-------------|
| China | USD 53,34 bilhões | USD 2,07 trilhões | 288% |
| Estados Unidos | USD 516,99 bilhões | USD 2,41 trilhões | 366% |
| % | 10% | 86% | |

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial, 2023.

Desde que entrou na OMC, o superávit comercial da China em relação aos Estados Unidos cresceu de forma substancial, saltando de US\$ 83 bilhões em 2001 para US\$ 308 bilhões em 2021. Desde então – com exceção à 2009, 2016, 2019 e 2020 – o déficit comercial dos Estados Unidos com a China sempre cresceu no comparativo anual.

Gráfico 10 – Comércio Internacional Estados Unidos e China 1990-2021 (valores em USD bilhões)

Elaborado pelo autor. Fonte: US Census Bureau, 2023.

O destaque não fica só para as transações internacionais em si. A China também se destaca como maior produtora mundial – ou uma das maiores produtoras⁶⁶ – de diversos produtos-chave para o comércio internacional, como aço, alumínio, carvão, fertilizantes, ingredientes farmacêuticos ativos, veículos, equipamentos eletrônicos (computadores, tablets e smartphones), semicondutores, chips, têxteis, vestuários, calçados, móveis, entre outros⁶⁷. Há muito tida como produtora e exportadora de produtos de baixo valor agregado, a China definitivamente já venceu esse estereótipo e agora certamente é reconhecida tanto pelo seu polo produtivo multisetorial quanto pela produção e exportação de itens de alto valor agregado.

4.2.3 Finanças Internacionais

Em se tratando de Finanças Internacionais, o dólar americano é supremo. Além de ser a moeda mais utilizada para pagamentos internacionais no mundo, é também a principal moeda de reserva internacional. O Yuan chinês foi incluído como moeda de reserva internacional pelo

⁶⁶ Dados podem variar conforme fonte ou de acordo com o ano de referência.

⁶⁷ World Trade Statistical Review; World Steel Association; International Aluminium Institute; Semiconductor Industry Association; IQVIA; Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles; World Footwear; International Textile Manufacturers Federation; International Federation Textile and Clothing; International Data Corporation; Banco Mundial; FAO.

FMI apenas em outubro de 2016, mas já ampliou consideravelmente sua fatia na cesta. Ainda em 2016, o Yuan representava apenas 1,08% das reservas internacionais alocadas. Em 2021, atingiu a marca de 2,80% - ainda muito inferior ao Dólar Americano (58,80%) e ao Euro (20,60%), mas já maior que o Franco Suíço, o Dólar Australiano, e o Dólar Canadense, e cada vez mais próximo da Libra Esterlina e do Iene.

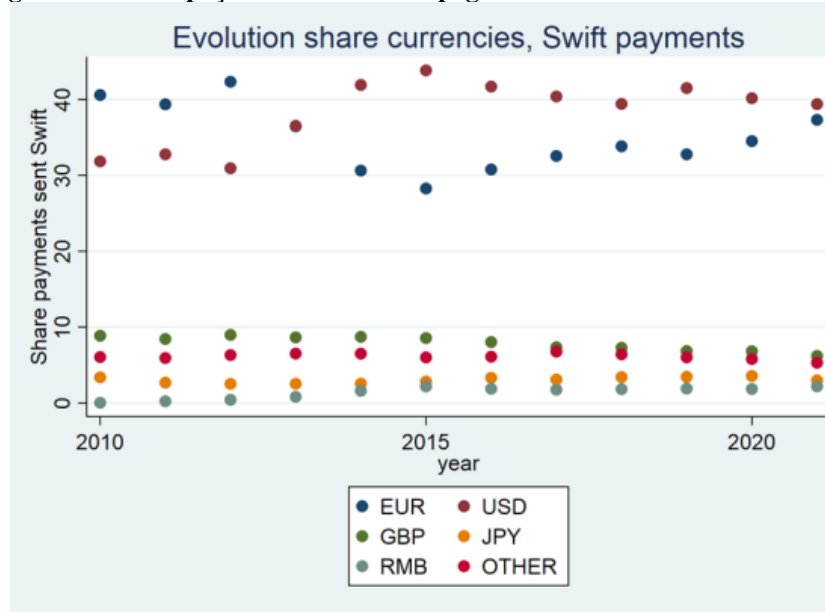
Tabela 9 – Reservas Internacionais alocadas em 2021, por moeda

| 2021 | Moeda |
|--------------|------------------------|
| 58,81% | Dólar Americano |
| 20,60% | Euro |
| 5,52% | Iene |
| 4,81% | Libra Esterlina |
| 3,07% | Outras moedas |
| 2,80% | Yuan (Renminbi) |
| 2,38% | Dólar Canadense |
| 1,84% | Dólar Australiano |
| 0,17% | Franco Suíço |

Elaborado pelo autor. Fonte: FMI, 2023.

Em relação aos pagamentos internacionais, tem demonstrado estabilidade, mantendo-se entre as principais moedas usadas para esse fim nos últimos anos. Ainda longe das cifras negociadas em dólar americano e euro – supremos no mercado –, mas já fazendo frente à Libra Esterlina e ao Iene, e se consolidando entre as cinco moedas internacionais mais negociadas. De acordo com o Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT), principal sistema de pagamentos interbancários transfronteiriços, em dezembro de 2021 o Yuan representou 2,70% dos pagamentos internacionais (SWIFT, 2023).

Figura 1 – Participação das moedas em pagamentos internacionais 2010-2021



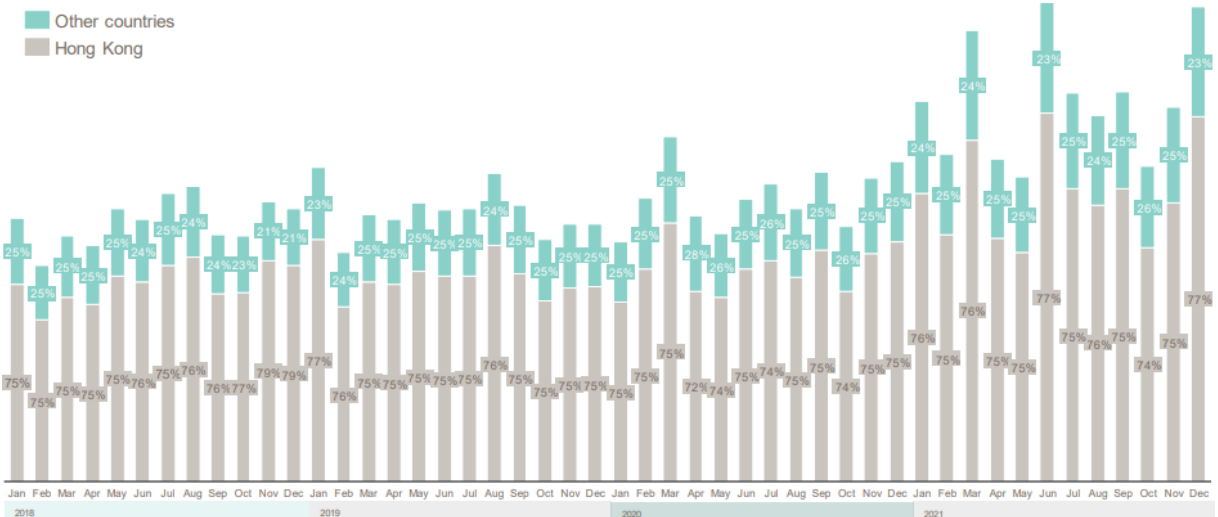
Fonte: FMI, 2023.

Embora tenha aumentado sua representatividade, o Yuan ainda não se tornou uma moeda com grande alcance geográfico. O grande volume das negociações realizadas na moeda chinesa ainda se limita ao regional, com destaque para Hong Kong, que responde por três quartos do total.

Figura 2 – Participação do Yuan em pagamentos internacionais, por país. 2018-2021

Offshore RMB payments evolution

Customer initiated and institutional payments. Excluding China.
Messages exchanged on SWIFT. Based on value.



Fonte: Swift, 2023

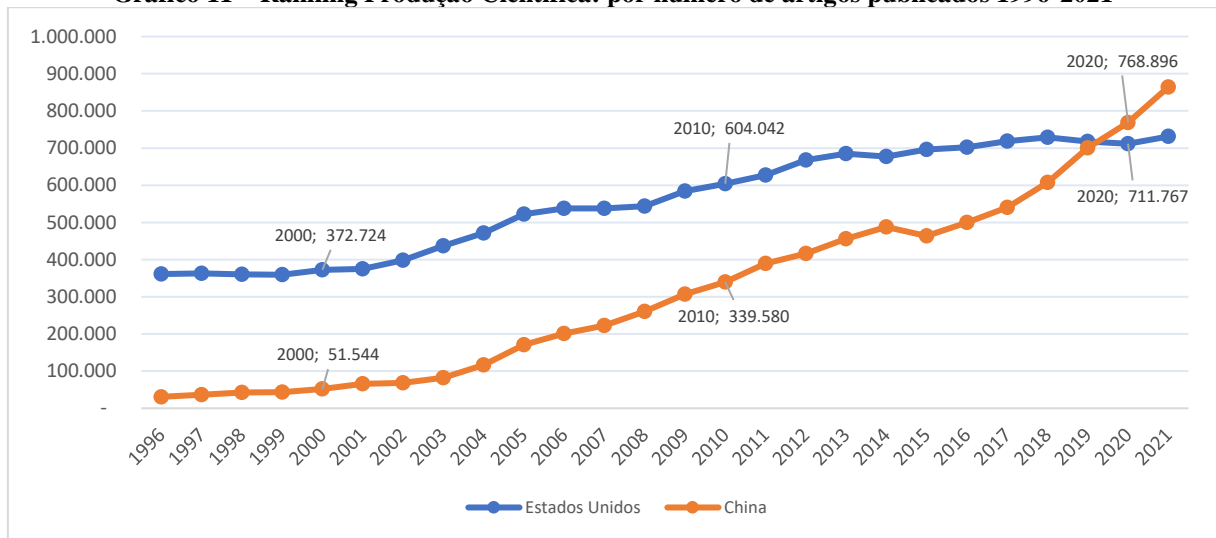
Em 2015, o Banco Popular da China lançou o CIPS (Cross-Border Interbank Payment System), como alternativa ao Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications

(SWIFT). Embora permita transações em outras moedas, o objetivo principal do sistema é o de incentivar e facilitar justamente as transações em Yuan, para que países possam negociar com a China sem utilizar o dólar. Contudo, a adesão ao sistema ainda é baixa e estima-se que tenha um volume correspondente a menos de 1% do Swift. Várias empresas chinesas, inclusive, ainda utilizam o sistema SWIFT para suas transações internacionais (CIPRIANI; GOLDBERG; LA SPADA, 2023).

4.2.4 Produção Científica e Tecnologia

De acordo com a SCImago, que trabalha com indicadores de produção científica do banco de dados Scopus, em 2020 a China superou os Estados Unidos em produção científica mundial pela primeira vez – o posto foi mantido em 2021. A série histórica da SCImago se inicia em 1996, quando a China ocupava apenas a nona posição e produzia quase 12 vezes menos que os Estados Unidos. Em 2005 já ocupava a segunda posição, mas ainda produzia 2,6 vezes menos que os Estados Unidos. Em 2020, a China ultrapassou os Estados Unidos e assumiu a primeira colocação.

Gráfico 11 – Ranking Produção Científica: por número de artigos publicados 1996-2021

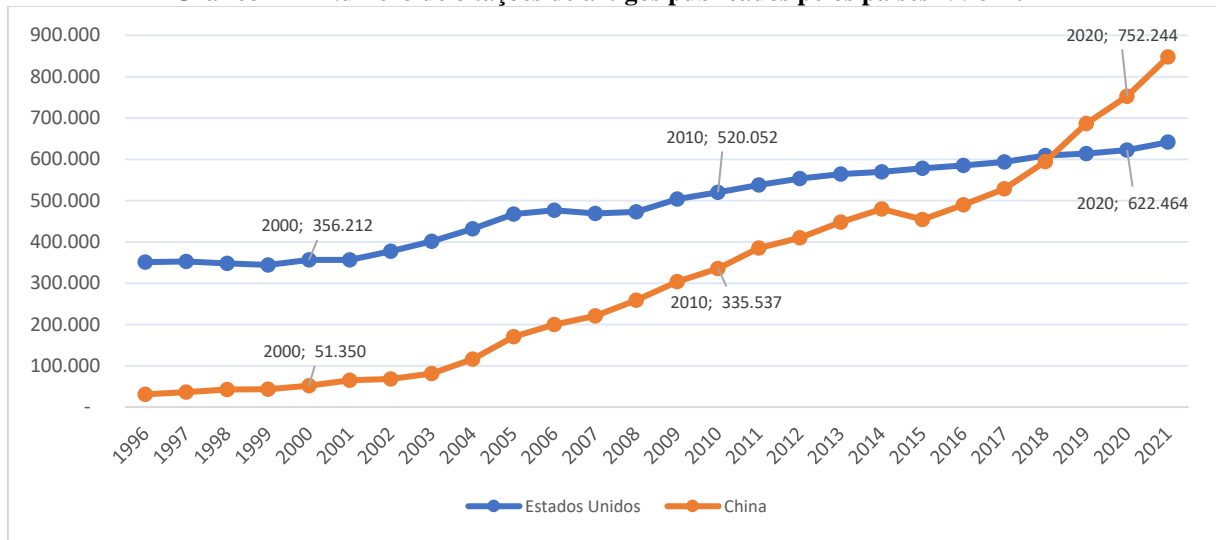


Elaborado pelo autor. Fonte: SCImago, 2023

Isto é, se em 1996 a China produzia apenas 8,5% do total dos Estados Unidos, em 2020 produziu 108% do total produzido pelos norte-americanos – e 118% em 2021. Mas a China não superou os Estados Unidos apenas em quantidade de artigos científicos publicados, superou

também na quantidade de artigos citados⁶⁸. Ou seja, os artigos chineses passaram a ser mais referenciados do que os dos Estados Unidos – desde 2019. E, segundo o Ministério de Ciência e Tecnologia do Japão, as pesquisas chinesas também lideram entre os 1% dos trabalhos mais citados no mundo – o que é um indicador de qualidade. Os Estados Unidos aparecem em segundo lugar.

Gráfico 12 – Número de citações de artigos publicados pelos países 1998-2021



Elaborado pelo autor. Fonte: SCImago, 2023

Desde que assumiu a liderança na produção de artigos, em 2020, a China foi quem mais produziu e quem mais teve artigos citados nas seguintes áreas: Ciências Agrárias e Biológicas; Bioquímica, Genética e Biologia Molecular; Engenharia Química; Química; Ciências da Computação; Ciências da Decisão; Ciências da Terra e Planetárias; Energia; Engenharia; Ciência do meio-ambiente; Ciências Materiais; Matemática; Farmacologia, Toxicologia e Farmacêutica e; Física e Astronomia. Os Estados Unidos ainda lideram em Artes e Humanidades; Negócios, Gestão e Contabilidade; Odontologia; Medicina; Economia, Econometria e Finanças; Saúde; Imunologia e Microbiologia; Neurociência; Enfermagem; Psicologia; Ciências Sociais e; Veterinária (SCIMAGO, 2023).

Em relação à Inteligência Artificial – subárea de Ciências da Computação –, a China também lidera. Desde que começou a ser estudada mais a fundo, em 2012, o número de artigos sobre o tema cresceu vertiginosamente. Os números totais saltaram de 47 mil em 2012 para de 136 mil em 2020, sendo a China responsável por 32 mil destes (23,8%) – mais que o dobro dos

⁶⁸ Inclui todas as citações, inclusive as auto-citações: artigos chineses citando artigos chineses e artigos estadunidenses citando artigos estadunidenses

Estados Unidos (11,1%). Entre os 10% mais citados, a liderança também é da China. Entre os que mais produzem, estão as gigantes chinesas Tencent, Alibaba, Huawei, State Grid e Baidu (NIKKEI, 2023).

A China também se destaca na área dos semicondutores. Além de ser um dos principais produtores mundiais – senão o principal⁶⁹ –, o país já é um dos líderes em pesquisa acadêmica sobre o tema. Em 2022⁷⁰, pela primeira vez, a China ocupou a primeira posição em trabalhos aceitos pela Conferência Internacional de Circuitos de Estado Sólido (ISSCC), que é considerado o principal evento mundial da área (NIKKEI, 2023).

Quanto a pedidos de patentes internacionais⁷¹, a China ocupava apenas a décima posição em 2005. Em 2019 assumiu a primeira posição e se manteve na ponta em 2020 e 2021, superando a hegemonia dos Estados Unidos, que lideravam desde 1978. A chinesa Huawei Technologies se destaca como a principal proponente, muito embora entre as instituições de ensino, as chinesas já liderem também (WIPO, 2023).

Na corrida espacial a China entrou um pouco mais tarde. Apesar de ter lançado seu primeiro satélite em 1970, apenas enviou o primeiro chinês ao espaço em 2003. Desde então, o país passou a fazer altos investimentos em seu programa espacial. Em 2016, lançou o primeiro satélite de comunicações quânticas do mundo e concluiu o maior radiotelescópio da Terra (ALLISON, 2017). Em 2021, colocou em órbita o primeiro módulo de sua própria estação espacial, nomeada Tiangong. Há planos, ainda, para enviar astronautas à lua e construir uma estação lunar, além de enviar sondas coletoras de amostras para Marte e Júpiter. A visão da China é a de se tornar líder global em tecnologia espacial até 2045 (ARCESATI, 2019).

4.2.5 Militar

Os avanços militares da China são fundamentais para colocar a China na mesma prateleira que os Estados Unidos em termos de superpotência. As despesas militares da China, que em 1990 foram de modestos US\$ 9,93 bilhões, saltaram para US\$ 257,97 bilhões em 2020 – vinte e seis vezes maiores. Ainda não chega perto das estadunidenses, de 778,40 bilhões de dólares em 2020, mas a proporção 1990-2020 mudou significativamente⁷².

⁶⁹ Dados podem variar conforme fonte ou de acordo com o ano de referência.

⁷⁰ Trabalhos submetidos em 2022 para o evento de 2023.

⁷¹ International Patent System (Patent Cooperation Treaty – PCT), World Intellectual Property Organization.

⁷² Quando as Despesas Militares são tratadas como percentual do PIB, as dos Estados Unidos responderam por 3,5% em 2021, enquanto as chinesas responderam por 1,7%.

Tabela 10 – Despesas Militares

| DESPESAS MILITARES | 1990 | 2020 | Crescimento |
|--------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| China | USD 9,93 bilhões | USD 257,97 bilhões | 2498% |
| Estados Unidos | USD 325,13 bilhões | USD 778,40 bilhões | 139% |
| % | 3% | 33% | |

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial; SIPRI, 2023.

A China não somente aumentou suas despesas militares, como já ocupou a segunda posição nesse ranking. Segundo o SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), em 2021, as despesas dos Estados Unidos representaram 37,6% do total mundial em 2020, enquanto as chinesas representaram 12,5%. As duas potências estão bem à frente das demais nesse ranking, com Índia em terceiro lugar (3,5%), Arábia Saudita em quarto (3,1%), Rússia em quinto (3%)⁷³, Reino Unido em sexto (2,8%) e Alemanha em sétimo (2,6%).

Em relação às forças armadas ativas, a China lidera com folga. Segundo o International Institute for Strategic Studies (IISS), em 2020 a China possuía aproximadamente 2,035 milhões de militares na ativa e outros 510 mil reservistas⁷⁴. Os Estados Unidos, por outro lado, possuíam 1,388 milhão na ativa e 845 mil na reserva. Da década de 1990 até a década de 2020, entretanto, os dois países reduziram a quantidade de militares na ativa (IISS, 2023; WORLD BANK, 2023). Apesar de o exército chinês ser mais numeroso, há de se destacar os Estados Unidos, que possuem uma população bem menor.

Tabela 11 – Forças Militares Ativas em 2020

| Área | China | Estados Unidos |
|--|------------------|------------------|
| Forças Terrestres / Exército | 965.000 | 485.400 |
| Marinha | 260.000 | 346.500 |
| Força Aérea | 395.000 | 331.400 |
| Força de Foguete do Exército de Libertação do Povo (China) | 120.000 | - |
| Força de Apoio Estratégico (China) | 145.000 | - |
| Força Espacial (EUA) | - | 2.400 |
| Corpo de Fuzileiros Navais (EUA) | - | 180.950 |
| Guarda Costeira (EUA) | - | 41.450 |
| Outros ⁷⁵ | 150.000 | - |
| TOTAL | 2.035.000 | 1.388.100 |

Elaborado pelo autor. Fonte: The Military Balance 2021.

⁷³ Dados referentes a 2020. Portanto, não consideram as despesas militares em 2022, ano em que se iniciou a Guerra entre Rússia e Ucrânia.

⁷⁴ A China lidera em termos de militares na ativa. Quando somados militares na ativa e na reserva, a liderança é da Índia.

⁷⁵ A China ainda possuía, em 2021, 500.000 ativos entre Paramilitares e Gendarmaria.

Além de ser a maior força armada ativa do mundo, o Exército de Libertação Popular da China (ELP) – como é chamado o conjunto das forças militares chinesas – possui um inventário de equipamentos cada vez mais avançado. Enquanto as forças terrestre, aérea e marinha se desenvolveram e mostraram sua capacidade para o mundo por meio de exercícios e incursões militares nos últimos anos, a Força de Apoio Estratégico continua a desenvolver as capacidades cibernéticas, espaciais e de domínio da informação da China (IISS, 2022). Em 2020, de acordo com o Departamento de Defesa, a China já superava os Estados Unidos em algumas áreas militares, como construção naval, mísseis balísticos e de cruzeiro convencionais baseados em terra e sistemas integrados de defesa aérea (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2020).

Segundo dados do Lowy Institute, a China já era a segunda potência em força militar convencional na Ásia em 2020, atrás apenas dos Estados Unidos⁷⁶. Além das Despesas Militares e das Forças Armadas (Forças militares e paramilitares ativas totais, prontidão e organização) – já citadas –, o levantamento leva em conta Armas e Plataformas (Recursos e capacidades de guerra terrestre, marítima e aérea)⁷⁷, Recursos (Capacidades que conferem vantagens táticas e estratégicas significativas ou assimétricas na guerra) e ainda Postura Militar na Ásia, sendo esta a capacidade de mobilizar rapidamente as forças armadas, e por um período prolongado, no caso de um conflito interestatal na Ásia. Por outro lado, apesar de suas alianças regionais e dos esforços para desenvolver laços de defesa com países da África e do Oriente Médio, a China ainda não possui uma rede de alianças militares tão desenvolvida quanto à dos Estados Unidos (LOWY INSTITUTE, 2023; IISS, 2022).

Quando se trata, contudo, da produção e do comércio internacional de armas, a China já está entre os líderes mundiais. Segundo dados do SIPRI, entre 2017 e 2021, a China foi o quarto maior exportador mundial de armas, com 4,6% de *market share*, atrás de Estados Unidos (39%), Rússia (19%) e França (11%). E foi o quinto maior importador, com 4,8% de *market share*, atrás de Índia (11%), Arábia Saudita (11%), Egito (5,7%) e Austrália (5,4%). No tocante à produção de armamentos, a China já ocupa (2021) a segunda posição, atrás apenas dos Estados Unidos⁷⁸, e possui uma extensa base industrial de defesa, capaz de produzir equipamentos avançados em todos os domínios (SIPRI, 2021; IISS, 2022; SIPRI, 2022; SIPRI, 2023).

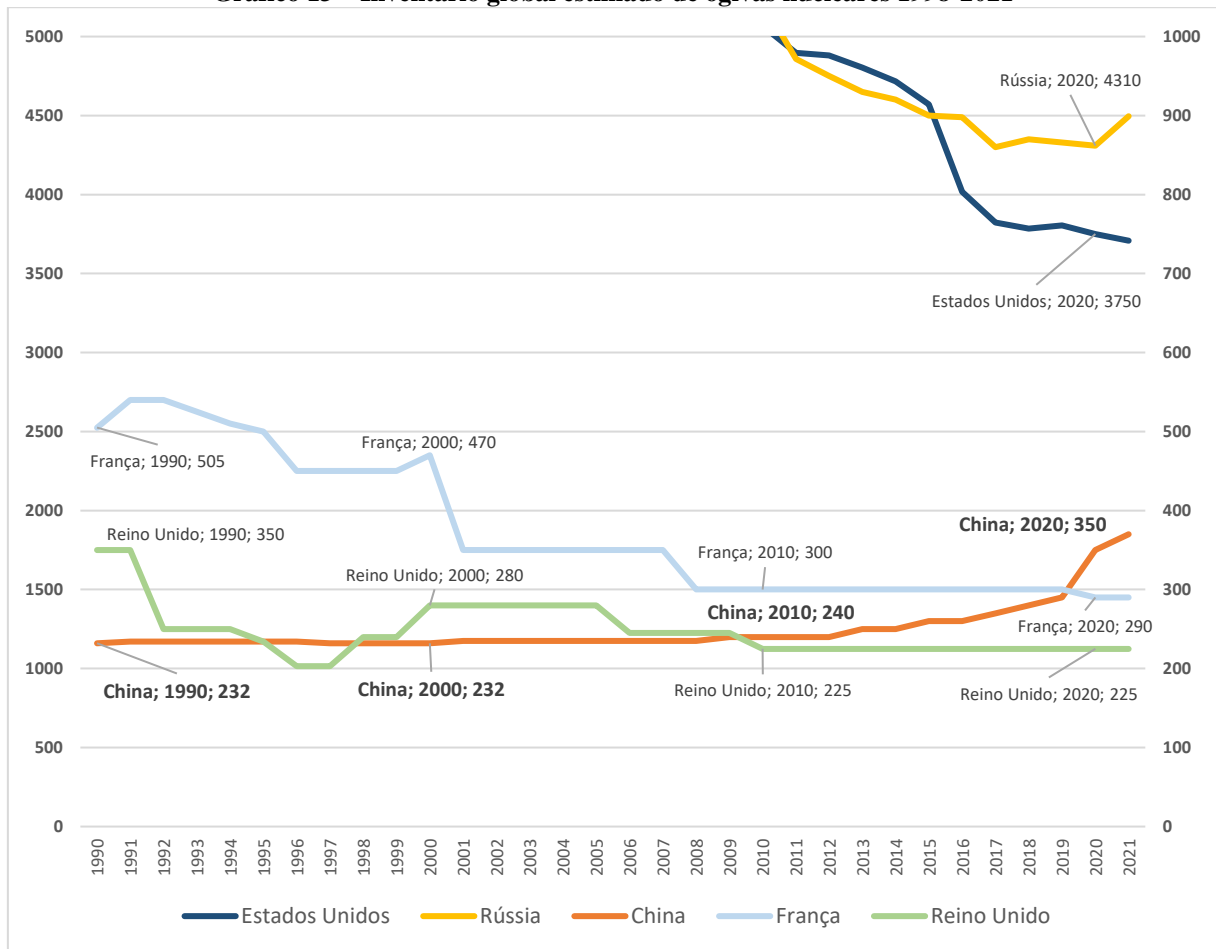
⁷⁶ Série se inicia em 2018. Em 2018, 2019 e 2021 a China também ocupou a segunda posição.

⁷⁷ Diferentemente do IISS, que lista os armamentos disponíveis de cada Estado – que são diferentes entre si –, o Lowy Institute faz um ranqueamento geral do poderio de Armas e Plataformas de armas de cada Estado.

⁷⁸ O SIPRI Arms Industry Database contém informações sobre empresas produtoras de armas e de serviços militares ('empresas de armas'). Inclui empresas públicas e privadas, mas exclui as unidades fabris ou de manutenção das forças armadas (SIPRI, 2023, tradução nossa)

Em termos de poderio nuclear, mais uma vez a China se destaca. Ainda que Estados Unidos e Rússia tenham muito mais ogivas nucleares – desenvolvidas na corrida armamentista da Guerra Fria –, ambos estão reduzindo a quantidade enquanto a China está aumentando. Segundo a Federation of American Scientists (FAS), em 2010 a China superou o Reino Unido e em 2020 superou a França para se tornar o terceiro país com mais ogivas nucleares do mundo (FAS, 2023).

Gráfico 13 – Inventário global estimado de ogivas nucleares 1998-2021



Elaborado pelo autor. Fonte: Federation of American Scientists, 2023.

A FAS estima que o número de ogivas chinesas ainda tenha crescido em 2022 (390) e 2023 (410)^{79 80}, evidenciando a continuidade do programa de modernização de armas nucleares, que se iniciou nas décadas de 1990 e 2000 (KRISTENSEN & KORDA, 2021; FAS, 2023). E,

⁷⁹ Segundo a Federation of American Scientists (FAS), as estimativas possuem nível de incerteza significativa, dado que o número exato de armas nucleares em posse de um país é um segredo nacional (FAS, 2023).

⁸⁰ Além de Rússia, Estados Unidos, China e França, também possuem ogivas nucleares atualmente: Índia, Israel, Coreia do Norte, Paquistão e Reino Unido (FAS, 2023; SIPRI, 2023).

segundo o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, a China pode aumentar o número de ogivas nucleares para 1.500 até 2035.

4.2.6 Diplomacia

Embora seja uma área em que a mensuração seja um pouco mais complexa, há dados e indicadores que refletem os avanços chineses em relação à sua atuação diplomática, inclusive aqueles já citados anteriormente. Os avanços econômicos, financeiros, comerciais, científicos, tecnológicos e militares da China conferem ao país posição de prestígio no cenário internacional. Mais do que isso, fornecem à China os meios para exercer diplomacia de forma eficaz.

A China ocupou a primeira posição no Global Diplomacy Index de 2021⁸¹, do Lowy Institute. O Índice leva em conta as redes diplomáticas de 65 países, utilizando como critério o número de postos diplomáticos oficiais⁸² ocupados pelos países e trabalhando com dados ao longo de quatro anos – 2016, 2017, 2019 e 2021. Embora a quantidade de oficiais não diga sobre a diplomacia praticada em si, diz muito sobre a presença e sobre os laços diplomáticos.

Em outro Índice, o Asia Power Index, o Lowy Institute trabalha Influência Diplomática e Influência Cultural⁸³ na Ásia. No ranking de Influência Diplomática, a China liderou em 2018, 2019 e 2020, mas perdeu o posto para os Estados Unidos em 2021. Nesse ranking, além da rede diplomática, são consideradas também a participação e influência de um estado ou território em fóruns e organizações multilaterais e a capacidade dos líderes governamentais e burocracias de política externa de promover os interesses diplomáticos de seu estado ou território.

No ranking da Influência Cultural, manteve a segunda colocação entre 2018 e 2021, atrás dos Estados Unidos. Aqui, são consideradas a projeção cultural de um país (influências

⁸¹ Não há dados para 2020, somente 2016, 2017, 2019 e 2021. Em 2019, a China também liderou – os Estados Unidos ocuparam a segunda posição nas duas ocasiões. Em 2016, ocupou a terceira posição, atrás de Estados Unidos (1º) e França (2º). Em 2017, ocupou a segunda posição, atrás dos Estados Unidos.

⁸² Inclui: Embaixadas e Altos Comissariados; Consulados-Gerais e Consulados, desde que sejam chefiados por um chefe de missão baseado no país com credenciamento no país anfitrião; Missões permanentes e representações ou delegações a organizações multilaterais como a ONU, UE, OTAN e OCDE, que são chefiadas por um chefe de missão separado; Escritórios de representação ou delegações para países onde não há relação diplomática formal, desde que sejam chefiadas por um chefe de missão dedicado e instalado no local; Não inclui: Consulados honorários; Escritórios exclusivamente comerciais, de desenvolvimento/cooperação ou instituições culturais; Seções consulares das embaixadas; Postos que não são chefiados por um chefe de missão dedicado e instalado no local, com credenciamento e residência no país anfitrião; Embaixadas ou postos temporariamente encerrados; Postos representando governos em seus territórios ultramarinos ou dependentes (LOWY INSTITUTE, 2023).

⁸³ Além de Capacidade Econômica, Capacidade Militar, Resiliência, Recursos Futuros, Relações Econômicas e Redes de Defesa.

culturais e exportações que ajudam a melhorar a reputação de um país no exterior), o fluxo de informações (influência regional de jornais, rádios, televisões e outras agências de notícias) e o intercâmbio de pessoas (migrações e imigrações, destino e conectividade em viagens regionais).

Desde que os Estados Unidos se tornaram a principal potência mundial, a Ásia sempre foi um continente com ampla presença estadunidense – não só diplomática, mas também militar e econômica. E essa presença maciça funcionou muito bem, e por muito tempo, para conter possíveis avanços de nações não aliadas aos norte-americanos. Ainda que a base seja recente (desde 2018), os levantamentos feitos pelo Lowy Institute na Ásia são muito oportunos nesse sentido, uma vez que mostram como a China de fato conseguiu se impor no continente mesmo desvencilhada dos Estados Unidos.

E essa projeção regional da República Popular da China, decenária, criou o arcabouço para a projeção global do país. A China é membro de várias organizações internacionais. Na ONU, mantém participação ativa e é membro permanente do Conselho de Segurança, ao lado de França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos. No Banco Mundial e no FMI, a China viu seu poder de voto aumentar nos últimos anos e atualmente é a terceira força dos Bancos⁸⁴.

Tabela 12 – Poder de Voto no Banco Mundial e no FMI, 2023

| MEMBRO | BANCO MUNDIAL (BIRD) | FMI |
|----------------|-----------------------------|------------|
| Estados Unidos | 15,45% | 16,50% |
| Japão | 7,28% | 6,14% |
| China | 5,65% | 6,08% |
| Alemanha | 4,33% | 5,31% |
| Reino Unido | 3,84% | 4,03% |
| França | 3,84% | 4,03% |
| Itália | 2,53% | 3,02% |
| Índia | 3,01% | 2,63% |
| Demais países | 54,07% | 52,26% |

Elaborado pelo autor. Fonte: Banco Mundial e FMI, 2023.

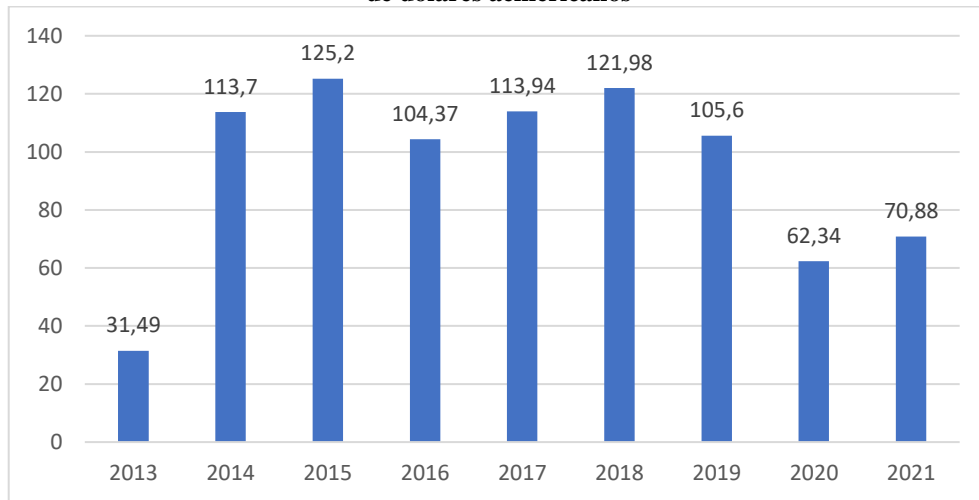
A China investiu também em seus próprios clubes⁸⁵, e fundou o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), como alternativa ao Banco Mundial e ao Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), e participou da fundação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) – Banco dos BRICS – ambos em 2014. Ainda em 2013, a China lançou oficialmente a

⁸⁴ O poder de veto nas duas instituições ainda é somente dos Estados Unidos.

⁸⁵ Embora seja membro fundador do Banco Mundial e FMI e tenha poder de voto relevante nas instituições, os cargos de diretores-gerais das instituições são rotativos apenas entre estadunidenses (Banco Mundial) e Europeus (FMI)

Iniciativa Cinturão e Rota (ICR)⁸⁶, um plano de política externa que busca ampliar a influência chinesa no globo por meio de investimentos em diversos países para promover uma série de projetos, sobretudo de infraestrutura. Os investimentos são destinados a diversas áreas⁸⁷, com destaque para Energia e Transporte.

Gráfico 14 – Investimentos chineses e contratos de construção em países da ICR (2013-2021); em bilhões de dólares americanos



Elaborado pelo autor. Fonte: American Enterprise Institute, 2023.

Entre 2013 e 2021, à exceção da América do Norte, todos os continentes receberam investimentos da China por meio da ICR, totalizando 125 países. Ademais, a China tornou-se de longe a principal credora, entre os países do G-20, de países pobres⁸⁸. A parcela da China no passivo total devido aos países do G20 por outras nações saltou de 45% em 2013 para 63% em 2019 (BANCO MUNDIAL, 2020). Embora os Bancos de Desenvolvimento e a Iniciativa Cinturão e Rota tratem de empréstimos e investimentos financeiros realizados pela China em outros países, eles são um claro reflexo da política externa chinesa, que visa aumentar sua influência no globo ao oferecer alternativas aos modelos norte-americano e europeu.

4.3 Ruling Power x Rising Power

A análise abrangente dos diversos indicadores apresentados neste capítulo oferece uma perspectiva clara da notável trajetória de ascensão chinesa. A China não apenas demonstra

⁸⁶ One Belt, One Road (OBOR) ou Belt and Road Initiative (BRI), em inglês

⁸⁷ Outros setores são: Agricultura, Logística, Tecnologia, Imobiliário, Saúde, Metais, Turismo, Químicos, Entretenimento, Financeiro, Serviços Públicos e outros.

⁸⁸ Debt Service Suspension Initiative (DSSI) eligible countries. Países elegíveis da Iniciativa para a Suspensão do Serviço da Dívida. Ver Debt Service Suspension Initiative (DSSI), Banco Mundial.

avanços em alguns índices, mas se destaca em todos os parâmetros analisados, reforçando e legitimando o seu status de "*rising power*". Por outro lado, os Estados Unidos figuram como um "*ruling power*" disposto a manter para si tal posto e, em vista disso, observam cautelosamente os avanços chineses. Nos mesmos indicadores analisados, o país ainda mantém importantes posições de liderança. Mesmo naqueles que não lidera, segue sendo protagonista.

Como aponta Robert J. Art (2008), uma ascensão em escala tão significativa, como a da China, naturalmente pode gerar tensões com uma potência dominante, que é o caso dos Estados Unidos. De acordo com o autor, a China é o país com maior capacidade de desafiar os Estados Unidos, e ambos sabem disso:

The role for both U.S. and Chinese policy is clear. In future decades, these two states are likely to experience considerable tensions due simply to their changing status in East Asia and globally. China is the one power best placed to challenge the United States' global position, certainly economically and perhaps one day militarily, too. China knows that; so does the United States (ART, 2008, p. 290)

Nesse contexto, é plausível inferir que o crescimento ascendente da China provocaria reações por parte dos Estados Unidos, que, em sua posição de "*ruling power*", poderiam perceber na China não apenas uma ameaça aos seus interesses de política externa, mas também uma ameaça à sua própria liderança. Para Mearsheimer (2021), também é claro que os Estados Unidos, de alguma maneira, reagiriam à ascensão chinesa: “Long opposed to the emergence of other regional hegemonies, it [the US] sees China’s ambitions as a direct threat and is determined to check the country’s continued rise. The inescapable outcome is competition and conflict.” (MEARSHEIMER, 2021, n.p).

Allison (2017), por sua vez, acredita que um conflito armado possa ocorrer entre uma potência em ascensão e uma potência dominante – inclusive entre Estados Unidos e China –, mas prefere afirmar que este não é inevitável. Em seu trabalho, o autor afirma que é necessário cautela para que um eventual conflito possa ser evitado (ALLISON, 2017). Kai He (2017) segue a linha de pensamento de Allison (2017): “although a rising power will definitely challenge the existing International order, it does not mean that military conflicts between the rising power and the hegemon are inevitable (KAI HE, 2017, p. 135). No entanto, Allison entende que um estresse estrutural se instaura quando uma potência em ascensão ameaça uma potência dominante.

This is the phenomenon that I have labeled Thucydides’s Trap: the severe structural stress caused when a rising power threatens to upend a ruling one. In such conditions,

not just extraordinary, unexpected events, but even ordinary flashpoints of foreign affairs, can trigger large-scale conflict (ALLISON, 2017, p. 41)

Para Rose (1998) – embora uma tendência entre os realistas neoclássicos, e não uma lei inexorável –, o rápido crescimento pode produzir muitas vezes turbulência (ROSE, 1998). O autor recorre a Friedberg (1996) para lembrar que: "Fast rising powers are almost invariably troublemakers" (FRIEDBERG apud ROSE, 1998, p. 171). Segundo Friedberg (1996), citado por Rose (1998), isso tende a acontecer porque essas potências em ascensão são relutantes em aceitar instituições e hierarquias de prestígio político criadas quando ainda eram comparativamente fracas. Em virtude disso, procuram mudar ou derrubar o status quo para estabelecem novos arranjos que reflitam melhor sua concepção sobre o mundo (ibidem).

Segundo Christensen (2015), por mais que a ascensão de novas potências tenha historicamente levado a conflitos sangrentos e prolongados, o caso da China e dos Estados Unidos há de ser diferente, pelo menos por enquanto. Segundo o autor, há mais incentivos agora para a China evitar conflitos militares e econômicos com os Estados Unidos e os seus aliados do que já houve para qualquer outra potência em ascensão. Há muito em jogo, argumenta Christensen, e muitos pesquisadores subestimam as capacidades dos Estados Unidos ao focarem somente na ascensão chinesa (CHRISTENSEN, 2015).

Sørensen (2013), por sua vez, faz uma análise comparativa entre as diferentes correntes Realistas. Para os Realistas Ofensivos, segundo ela, as capacidades crescentes de poder relativo da China resultariam em ambições maiores por parte da China. Para os Defensivos, o caminho seria o de dilemas de segurança intensificados. Enquanto o Realismo Neoclássico – que também reconhece a primazia dos fatores sistêmicos –, dá importância para fatores ao nível de unidade ao buscar compreender e explicar os comportamentos específicos de política externa e de segurança de um Estado. E isso reflete a importância dada pelos realistas neoclássicos em especificar os mecanismos pelos quais os estímulos estruturais afetam as ações de um Estado (SØRENSEN, 2013; WIVEL 2005; WOHLFORTH 2008 apud SØRENSEN, 2013).

Ainda segundo a autora, apesar de a China ser uma potência em ascensão, ela não exhibe necessariamente um comportamento revisionista, ou seja, um conflito não é necessariamente uma consequência. A política externa praticada pela China, nesse sentido, dependeria da conjuntura enfrentada por Pequim. Desse modo, em vez de assumir que potências em ascensão são revisionistas ou "status quo", a abordagem realista neoclássica busca examinar quais condições levam ao que pode ser chamado de comportamento revisionista ou status quo

(SØRENSEN, 2013). Kai He (2017) segue essa linha de raciocínio, evitando afirmações generalistas para analisar casos específicos:

For China's rise, the likelihood of interventions from the United States and other major powers depends, to a significant extent, on what China will do, i.e. China's future strategic choices in pursuing its rise, as well as the strategic interactions between China and the United States. In other words, the final chapter of USChina relations in the twenty-first century is still unwritten (KAI HE, 2017, p. 135).

Rispman, Taliaferro e Lobell (2016) parecem concordar, nesse sentido. Segundo os autores: "It is also unclear whether the rise of China in the post-Cold War era requires the United States to respond in a competitive manner, requiring containment, or whether it necessitates an engagement strategy to moderate Chinese risk-taking behavior" (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016, p. 22). No entanto, independentemente de conjecturas ou previsões de autores acerca de um possível conflito entre uma "rising power" e uma "ruling power", há um consenso quanto à capacidade da ascensão de uma potência em gerar reações por parte da potência dominante. É nesse sentido que se dá escolha do Realismo Neoclássico como uma teoria de política externa para o desenvolvimento desse trabalho.

Se os Estados, ao agirem em resposta às incertezas da anarquia, procuram controlar e moldar seu ambiente externo, utilizando, para tal, suas capacidades relativas, como argumenta Rose (1998), não seria diferente para os Estados Unidos. Ainda, segundo Rose (1998), são as capacidades relativas que moldam as ambições e o tamanho da política externa de um Estado. Dessa forma, quanto mais recursos e poder relativos possui um Estado, mais capacidade e possibilidade ele tem de influência no mundo externo (ROSE, 1998). Se a China aumenta suas capacidades relativas, ela aumenta sua influência no mundo, e os Estados Unidos percebem isso. Os Estados Unidos, por sua vez, utilizam de suas capacidades para tentar conter a ascensão chinesa.

5 CHINA: UMA AMEAÇA À LIDERANÇA ESTADUNIDENSE

Kai He (2017) divide as relações entre Estados Unidos e China de 1949 a 2015 em quatro períodos: 1º) 1949-1969: mutual hostility and military competition; 2º) 1969-1989: détente and military cooperation; 3º) 1989-2009: the mixture of competition and cooperation e; 4º) 2009 to 2015: the best and worst times of US-China relations (KAI HE, 2017). Embora o espaço temporal seja ligeiramente menor do que o abordado no primeiro capítulo desse

trabalho, o que trazemos como momentos de aproximação e afastamentos entre as duas nações assemelha-se muito com os períodos delimitados por Kai He.

Nossa abordagem começa na Segunda Guerra Mundial, que trazemos como um momento de aproximação entre as duas nações, parte para o afastamento entre 1949 e 1969 e depois para uma reaproximação a partir de 1971, que se estende pelo menos até o final do século XX. Entre 2000 e 2016, não há um afastamento, mas sim uma tentativa de engajamento diplomático à medida em que a China se tornava uma ameaça à política externa dos Estados Unidos. Ao final do mandato de Obama, a China já começa a representar uma ameaça à liderança dos Estados Unidos e, a partir de Trump, há uma consolidação da China como uma ameaça à liderança dos Estados Unidos – gerando aí um novo afastamento.

Kai He (2017) argumenta que o fim da Guerra Fria mudou a lógica da cooperação entre Estados Unidos e China. Antes disso, os Estados Unidos viam na China uma possibilidade – como aliança militar – de fazer frente à União Soviética. Mas, quando a Guerra Fria acabou e se tornaram a única superpotência mundial, essa lógica perdeu sua essência. Os Estados Unidos, então, começaram a praticar uma política externa diferente, de disseminação de seus interesses, marcados pelos seus valores democráticos e liberais (KAI HE, 2017) – leitura essa muito semelhante à nossa análise no subcapítulo 3.1.

Segundo o autor, o período de 1989-2009 trouxe ao mesmo tempo competição e cooperação entre as duas nações – e de fato isso aconteceu – e a primeira metade da década seguinte (2010 a 2015) trouxe uma concorrência mais séria tanto nos domínios econômicos como nos militares (ibidem). Esse trabalho não busca analisar esses períodos ou fazer frente a eles. Em termos de divisão temporal, inclusive, concordaríamos com o autor que a década de 2010 foi a mais acirrada, mas dividiríamos o período 1989-2009 em dois. Nesse sentido, o que propomos é trabalhar no espaço temporal 1990 a 2020, e dividi-lo em três períodos, vide Tabela 13: 1º) Década de 1990: China como pauta da Política Externa dos EUA; 2º) Década de 2000: China como ameaça à Política Externa dos EUA e; 3º) Década de 2010: China como ameaça à liderança dos EUA. Nesse sentido, o mais recente afastamento entre as duas nações teria acontecido no terceiro período.

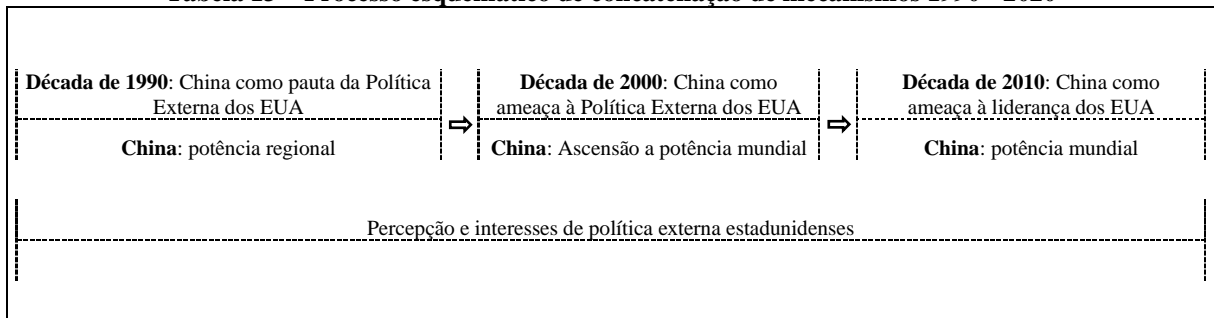
5.1 A política externa estadunidense em relação à China: do engajamento ao confronto

As percepções sobre ameaças aos interesses de política externa dos Estados Unidos estiveram consistentemente presentes em discursos presidenciais e nos documentos oficiais de

Estratégia de Segurança Nacional – bem como nas pesquisas conduzidas pelo The Chicago Council. Desde a Segunda Guerra Mundial, a China tem ocupado uma posição central na política externa dos Estados Unidos, em algumas situações, inclusive, apresentando desafios para os interesses do país. Quando ela passou a ser percebida como uma ameaça potencial à liderança estadunidense, no entanto, é o que será desenvolvido nesse capítulo.

Por mais que China e Estados Unidos tenham vivido momentos de aproximações e afastamentos diplomáticos, os asiáticos não eram percebidos como uma ameaça potencial à liderança estadunidense antes do século XXI. E, até que passassem a ser, houve um processo em que a China passou de “Pauta da Política Externa dos Estados Unidos” para “Ameaça à Política Externa dos Estados Unidos” e, somente depois, para “Ameaça à liderança dos Estados Unidos”. A construção dessa percepção de ameaça à liderança se deu junto à ascensão chinesa e em virtude dos interesses de política externa dos Estados Unidos.

Tabela 13 – Processo esquemático de concatenação de mecanismos 1990 - 2020



Elaborado pelo autor, 2023

Uma ameaça à liderança, nesse sentido, está relacionada a uma percepção de que a liderança estadunidense possa estar em risco, e não necessariamente a uma iminência de perda desse posto ou mesmo de uma transição hegemônica. Ainda que isso possa ocorrer, não é o objetivo desse trabalho. A intenção, portanto, é transitar entre esses períodos e discorrer sobre como a China passou de um status para outro.

Neste capítulo, definimos como período de referência as décadas de 1990, 2000 e 2010, para melhor visualização. Isso não quer dizer, portanto, que as transformações se deram na troca das décadas, mas sim no decorrer das décadas traçadas. Na primeira, a China representa “apenas” uma Pauta da Política Externa dos Estados Unidos. Ainda que no passado possa ter representado uma ameaça à Política Externa dos Estados Unidos, a análise realizada se inicia na década de 1990, em que os Estados Unidos saíram vitoriosos da Guerra Fria e não viam no horizonte um rival à sua altura. A partir da década seguinte, contudo, a China assumiria o papel

de ameaça à Política Externa dos Estados Unidos, quando se afirmou como uma potência em ascensão (ROSS; FENG, 2008; ALLISON, 2017; SCHWELLER, 2018).

Já na década de 2010, os avanços chineses tornaram-se ainda mais significativos. A China se consolidou como a segunda maior economia mundial e como o segundo maior orçamento militar mundial. Além disso, tornou-se o principal player do comércio internacional, aumentou sua participação em Organizações Internacionais, tornou-se protagonista em assuntos diplomáticos, e passou a ocupar posições de destaque em diversos outros índices. Foi nessa terceira etapa do espaço temporal analisado que a China passou a representar uma ameaça à liderança dos Estados Unidos.

Essas percepções de ameaça [por parte dos Estados Unidos] – tanto à política externa quanto à liderança –, então, geraram uma série de reações por parte do Poder Executivo, que se materializaram, entre outras coisas, em discursos e documentos oficiais – e, em muito, nas opiniões públicas. A construção desse capítulo, portanto, pretende passar por esses três períodos de forma mais aprofundada, comunicando-se diretamente com o capítulo anterior e evidenciando como essas etapas se sucederam. Para tal, assim como no capítulo anterior, utilizamo-nos dos discursos presidenciais e das Estratégias de Segurança Nacional – bem como das pesquisas conduzidas pelo The Chicago Council. Aqui, também utilizamos relatórios do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, tais como os Relatórios sobre o Poderio Militar Chinês, os Relatórios de Revisão Quadrienal de Defesa (Quadrennial Defense Review) e as Estratégias de Defesa Nacional, como análises corroborativas e complementares.

5.1.1 Década de 1990: China como pauta da Política Externa dos EUA

A Estratégia de Segurança Nacional de 1990, publicada em março e ainda focada na Guerra Fria, faz poucas referências à China. Há uma referência inicial ao grande crescimento econômico do leste asiático e à possibilidade de a produção combinada de Japão, Coreia do Sul, China e Taiwan exceder a estadunidense na década seguinte. Depois disso, a China reaparece somente em “Regional Challenges and Responses”, no subtópico “East Asia and the Pacific”.

The relationship between the United States and China, restored in the early 1970s after so many years of estrangement, has also contributed crucially to regional stability and the global balance of power. The United States strongly deplored the repression in China last June and we have imposed sanctions to demonstrate our displeasure. At the same time, we have sought to avoid a total cutoff of China's ties to the outside world. Those ties not only have strategic importance, both globally and regionally; they are crucial to China's prospects for regaining the path of economic reform and political

liberalization. China's angry isolation would harm all of these prospects (THE WHITE HOUSE, 1990, p. 12)

Na pesquisa conduzida pelo Chicago Council em 1990, no entanto, há um destaque maior para a China, mas também trazendo reflexos sobre o Incidente de Tiananmen. O “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” foi considerado como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos” por 40% da população entrevistada. Entre os líderes entrevistados, o percentual foi menor, apenas 16% compartilharam da opinião. Quando perguntados se os Estados Unidos possuíam um interesse vital na China, 47% do público e 73% dos líderes responderam positivamente. Segundo o Chicago Council (1991), apesar do bom histórico das relações sino-americanas desde o começo da década de 1970, a repressão do governo chinês aos manifestantes pró-democracia – Tiananmen, 1989 – foi um golpe na imagem do país entre os americanos (THE CHICAGO COUNCIL, 1991).

Embora o The Chicago Council já tratasse do “Desenvolvimento da China como uma potência mundial”, entendemos que à época se tratava de um processo em progresso, e não de um fato já ocorrido. Nesse sentido, acreditamos que a “ascensão chinesa a potência mundial” propriamente dita se deu a partir dos anos 2000, quando a China de fato começou a despontar nos índices analisados, competindo com outras grandes potências. E a consolidação da China como potência se deu no decorrer do século 2010.

Tiananmen também foi a principal pauta relativa à China para George H. W. Bush, em 1990. Embora tenha imposto sanções a Pequim no ano anterior⁸⁹, em resposta ao Incidente, Bush não deixava de reconhecer a importância das relações com o país e, em virtude disso, assim como a Estratégia de Segurança Nacional, se posicionava contra o isolamento da China: “Some think that the best way to make change for human rights in China is isolation—don’t talk to them, try to punish them by excommunication. I don’t feel that way” (BUSH, 1990, p. 14).

De acordo com Bush, que deu continuidade ao apoio da “*one-China Policy*”, para que os Estados Unidos pudessem alcançar seus objetivos de política externa, fazia mais sentido manter relações com a China em algumas arenas do que isolar o país: “We are a Pacific power. China is a billion-some people. We’ve got enormous differences with their leadership on what happened over there and on a lot of things. But in regional areas there, we’ve got to work with them” (BUSH, 1990, p. 103). Em outra passagem, Bush reforça a importância de se preservar

⁸⁹ Algumas sanções ainda seriam retiradas durante o próprio governo de Bush, mas a maioria seria retirada mais à frente, durante o mandato de Clinton.

as relações diplomáticas com a China: “Preserving a relationship with the People’s Republic of China in the broad global context is important” (BUSH, 1990, p. 613).

Em abril de 1990, Bush emitiu a Ordem Executiva 12711, que adia a deportação de cidadãos chineses que estiveram nos Estados Unidos entre 5 de junho de 1989 – um dia após o Incidente – e 11 de abril de 1990 – dia em que a Ordem Executiva foi emitida. Mais tarde, em 1992, essa Ordem se tornaria permanente, quando a Lei de Proteção ao Estudante Chinês⁹⁰ fora aprovada⁹¹, em 1992, e esses cidadãos – com status de estudantes – obtiveram residência permanente no país (HIMLER, 1993). E em maio daquele mesmo ano, Bush ainda renovaria o status de Nação Mais Favorecida da China por mais um ano, alegando que o status era essencial para a manutenção das relações comerciais com Pequim (BUSH, 1990).

Embora reconhecesse algumas contrapartidas por parte da China, Bush mantinha suas preocupações em relação ao país, sobretudo em relação aos avanços em matéria de direitos humanos e democracia:

China has taken modest steps that appear intended to show responsiveness to our concerns. Beijing lifted martial law in Tibet, restored consular access there, giving us a chance to judge the situation for ourselves. Two hundred eleven detainees were recently released and then their names provided for the first time. While we welcome these and earlier steps, they are, let’s face it, far from adequate (BUSH, 1990, p. 707).

Constantemente questionado sobre Tiananmen, Bush manteve seu posicionamento sobre Pequim em seu terceiro ano de mandato: “I was offended as anybody else was by the human rights abuses at Tiananmen Square and spoke out on it. But I think it is in the interest of the United States to have continued relations with China” (BUSH, 1991, p. 124). Em relação ao status de Nação Mais Favorecida, renovado mais uma vez em 1991, Bush reafirmava: “I think it’s important that we have reasonable relations with China. I think it’s important we have trade relations with China” (BUSH, 1991, p. 442).

A estratégia de engajamento com a China, portanto, se baseava em um conjunto de fatores percebidos pelos Estados Unidos. Talvez mais do que a importância das crescentes relações comerciais e a preocupação em relação aos direitos humanos no país, Bush reconhecia as capacidades da China como potência regional, sobretudo após o colapso da União Soviética: “China easily can affect the stability of the Asian-Pacific region and, therefore, affect the entire world’s peace and prosperity [...] when we find opportunities to cooperate with China, we will

⁹⁰ Chinese Student Protection Act of 1992 (CSPA)

⁹¹ Antes disso, ainda em 1989, George H. W. Bush havia vetado um projeto de lei similar (HIMLER, 1993)

explore them. When problems arise with China's behavior, we will take appropriate action" (BUSH, 1991, p. 566).

Assim também reconhecia a Estratégia de Segurança Nacional de 1991, publicada em agosto daquele ano. Assim como sua edição anterior, a Estratégia tratou a China de forma relativamente tímida, mas destacou as crescentes capacidades chinesas. Dessa vez na sessão "Trends in The World Today: New Opportunities and Concerns", mas ainda no subtópico "East Asia and the Pacific", o texto destacou:

China, like the Soviet Union, poses a complex challenge as it proceeds inexorably toward major systemic change. China's inward focus and struggle to achieve stability will not preclude increasing interaction with its neighbors as trade and technology advance. Consultations and contact with China will be central features of our policy, lest we intensify the isolation that shields repression. Change is inevitable in China, and our links with China must endure. The United States maintains strong, unofficial, substantive relations with Taiwan where rapid economic and political change is underway. One of our goals is to foster an environment in which Taiwan and the Peoples Republic of China can pursue a constructive and peaceful interchange across the Taiwan Strait (THE WHITE HOUSE, 1991, p. 9)

Havia uma percepção clara por parte dos Estados Unidos de que a China passava por um processo de transformação. Contudo, ainda incertos quanto aos possíveis resultados disso, Washington prezava pela manutenção das relações comerciais e diplomáticas com Pequim. O Incidente de Tiananmen, pauta principal da Estratégia anterior, não foi citado nessa Estratégia, que já vislumbrava e se preparava para a Nova Ordem Mundial pós-Guerra-Fria – nenhuma estratégia fora lançada em 1992.

Em 1992, o governo Bush vendeu 150 aviões F-16 a Taiwan, o que gerou um certo desconforto na China, já que os Estados Unidos haviam prometido reduzir a venda de armas a Taiwan em 1982. Contudo, embora descontente, a China fez apenas críticas discretas aos Estados Unidos. Segundo Kai He (2017), uma das possíveis razões para essa postura de Pequim pode ter sido a intenção de ajudar a reeleição de Bush em 1992, que já havia se mostrado contrário ao isolamento da China e que, em certa medida, adotava uma política cooperativa com o país. (KAI HE, 2017).

Em 1992, Bush renovou, mais uma vez, o status da China de Nação Mais Favorecida. Segundo Bush, a renovação fazia-se fundamental se os Estados Unidos planejavam conseguir influenciar a China, enquanto a não renovação implicaria diretamente em custos severos para empresários, investidores e consumidores americanos (BUSH, 1992). Em outubro daquele ano,

os dois países assinaram Memorando de Entendimento sobre Acesso ao Mercado⁹², visando, entre outras coisas, reduzir barreiras comerciais, promover investimentos e proporcionar maior acesso a setores de mercado específicos.

Clinton assumiu a presidência do país em 1993 e deu continuidade ao apoio à “*one-China Policy*”. Entretanto, uma Estratégia de Segurança Nacional fora elaborada e publicada em Janeiro de 1993, no governo Bush, antes que Clinton assumisse. Essa Estratégia, assim como as anteriores, pouco destaque deu à China. A prioridade, de fato, era a Nova Ordem Mundial e as oportunidades e desafios desta. A China foi tratada com uma potência emergente e, em virtude disso, os Estados Unidos deveriam observar cuidadosamente a ascensão do país no cenário mundial e apoiar, conter ou equilibrar esta ascensão conforme necessário para proteger os interesses de Washington (THE WHITE HOUSE, 1993).

A postura inicial de Clinton em relação à China buscou seguir um dos pilares de sua campanha: o de promover a democracia. Em vista disso, ao renovar a prorrogação de um ano do estatuto de Nação Mais Favorecida da China, em maio de 1993, Clinton anunciou que Pequim teria de cumprir condições adicionais, incluindo progressos em matéria de direitos humanos, para que o status fosse renovado nos anos seguintes:

In order for a country to trade with us, they have to get what's called most-favored-nation status in order to have big trade. China is a huge trading partner of ours, I think now our second biggest trading deficit, with China just behind Japan. They've got one of the fastest growing economies in the world. They're moving away from communism to market economics very quickly. They still put political prisoners in jail. They still, we think, have used prison labor to make products, and we have some other problems with them. The issue is should we revoke that or should we put conditions on it. I basically have decided to extend most-favored-nation status for a year because I want to support modernization in China, and it's a great opportunity for America there. But I want to make it clear to them that there has to be some progress on human rights and the use of prison labor (CLINTON, 1993, p. 750)

Em maio do ano seguinte, contudo, sob pressão do setor empresarial, sobretudo, Clinton anunciaria sua decisão em desfazer essa vinculação (LAMPTON, 2001 apud KAI HE, 2017; KAI HE, 2017). O status, inclusive, seria renovado naquele ano. E, ainda que tenha tentado assumir uma postura inicialmente mais dura em relação à China, Clinton, assim como seu antecessor, não tinha intenções de isolar o país asiático:

I have said before that we do not want to isolate China, given its growing importance in the global community. China today is a nation of nearly 1.2 billion people, home to 1 of every 5 people in the world. By sheer size alone, China has an important impact

⁹² 1992 U.S.-China Memorandum of Understanding on Market Access

on the world's economy, environment, and politics. The future of China and Hong Kong is of great importance to the region and to the people of America (CLINTON, 1993, p. 770)

Outras preocupações evidentes do governo Clinton eram o crescente déficit estadunidense nas relações comerciais com a China e o envolvimento da China com armamentos nucleares e venda de armas para outros países: “We’re also determined to work with China to eliminate its trade barriers and to raise the issue of our continuing concerns over human rights and weapons sales” (CLINTON, 1993, p. 2018). Em relação ao primeiro ponto, Clinton fez muitas menções ao déficit em seu primeiro ano de governo, destacando as dificuldades impostas pelo governo chinês para entrada de produtos e serviços estadunidenses em seu território. Em relação aos armamentos, embora tenha se tornado signatária do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) em 1992, a China não deixou de conduzir testes com armas nucleares nos anos seguintes.

Sob essa perspectiva, a China ganhou novo destaque nas pautas de Clinton. Ao mesmo tempo em que externalizava preocupações em relação à China, sustentava sua estratégia de engajamento, na tentativa de promover valores democráticos e ampliar a influência americana: “the United States does not seek to isolate China economically or politically and that we want a constructive and strong relationship with them, but that the observance of basic human rights is an important thing to us, along with nonproliferation, along with fair trade rules” (CLINTON, 1994, P. 377). Consequentemente, isso se refletiu na Estratégia de Segurança Nacional de 1994, a primeira de seu governo:

We are developing a broader engagement with the People's Republic of China that will encompass both our economic and strategic interests. That policy is best reflected in our decision to delink China's Most Favored Nation status from its record on human rights. We are also working to facilitate China's development of a more open, market economy that accepts international trade practices. Given its growing economic potential and already sizable military force, it is essential that China not become a security threat to the region. To that end, we are strongly promoting China's participation in regional security mechanisms to reassure its neighbors and assuage its own security concerns. And we are seeking to gain further cooperation from China in controlling the proliferation of weapons of mass destruction (THE WHITE HOUSE, 1994, p. 24).

Na pesquisa conduzida pelo Chicago Council em 1994, o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” foi considerado como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos” por 57% da população e por 46% dos líderes entrevistados. Também aumentaram consideravelmente as respostas positivas para a pergunta de “se os Estados Unidos possuíam um interesse vital na China”. 68% do público e 95% dos líderes responderam

positivamente. Segundo o Chicago Council (1995), a disputa em curso entre a administração Clinton e a China sobre questões comerciais, de direitos humanos, déficits comerciais e a percepção acerca da China como uma ditadura comunista “linha dura” mantiveram, sem dúvida, cautelosa a visão do público americano sobre a China (THE CHICAGO COUNCIL, 1995).

China e Estados Unidos conduziram de forma colaborativa alguns desses temas. Em 1994 assinaram uma Declaração Conjunta sobre a Não Proliferação de Mísseis, no qual a China reiterou seu compromisso com as Diretrizes do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis⁹³. Acordo esse citado na Estratégia de Segurança Nacional de 1995. E, em 1995, além de o status de Nação Mais Favorecida ter sido renovado, assinaram um Acordo para pôr fim a uma longa disputa sobre como proteger a propriedade intelectual e combater a pirataria, como filmes, discos compactos e software de computador. Segundo Clinton (1995), este Acordo fazia parte de uma estratégia econômica mais ampla por parte de sua administração e permitiria que barreiras comerciais chinesas fossem reduzidas (CLINTON, 1995).

No entanto, em maio de 1995, os Estados Unidos, em uma reversão de uma proibição de visitas ao país por parte de oficiais do alto escalão de Taiwan, concederam um visto ao presidente Lee Teng-hui para uma visita “privada” de seis dias à Universidade Cornell, sua alma mater (SHENG, 2001), o que gerou uma tensão nas relações entre Estados Unidos e China. Em outubro daquele, contudo, na ocasião do quinquagésimo aniversário da ONU, Jiang Zemin, então presidente da China, visitou os Estados Unidos e se encontrou com Clinton, que reforçou seu compromisso em manter um diálogo construtivo com Pequim: “These are two great countries that have a real interest in maintaining a constructive dialog with each other and, wherever possible, a partnership” (CLINTON, 1995, p. 1675).

No contexto de ascensão chinesa e de uma política de engajamento, a Estratégia de Segurança Nacional de 1995, publicada em fevereiro, abordou o plano dos Estados Unidos em facilitar a entrada da China em Organizações Internacionais, como o GATT – que se tornaria a OMC. E, na tentativa de evitar que a China se tornasse uma ameaça de segurança para a região, a Estratégia buscava promover a participação chinesa em mecanismos de segurança nacional:

We are developing a broader engagement with the People's Republic of China that will encompass both our economic and strategic interests. That policy is best reflected in our decision to delink China's Most Favored Nation status from its record on human rights. We will also facilitate China's entry into international trade organizations, such as the General Agreement on Tariffs and Trade if it undertakes the necessary obligations. Given its growing economic potential and already sizable military force, it is essential that China not become a security threat to the region. To that end, we

⁹³ Missile Technology Control Regime - MTCR, em inglês

are strongly promoting China's participation in regional security mechanisms to reassure its neighbors and assuage its own security concerns. We have also broadened our bilateral security dialogue with the Chinese and we are seeking to gain further cooperation from China in controlling the proliferation of weapons of mass destruction. We are also in the early stages of a dialogue with China on environmental and health challenges (THE WHITE HOUSE, 1995, p. 29)

Isto é, mais uma vez, a despeito das preocupações em relação à China, os Estados Unidos mantiveram sua política de engajamento com o país asiático, preferindo trazer a China para próximo de si do que isolar a potência emergente. Segundo Clinton (1995), havia uma percepção por parte do presidente chinês, Jiang Zemin, de que Washington percebia Pequim como uma ameaça futura e que os Estados Unidos agiriam de forma a conter o avanço chinês: “I had a very interesting conversation with the President of China a few months ago. And we have some differences with China, and he said, ““Sometimes I think the United States looks at us as a future threat, and you want to contain us”” (CLINTON, 1996, p. 214). Algo que Clinton negou: “Mr. President, I do not want to contain China. I want to engage China. I want us to have a good partnership” (CLINTON, 1996, p. 214).

Novamente, em 1996, o status de Nação Mais Favorecida fora renovado e os Estados Unidos mantiveram sua política de engajamento com os chineses. Algumas pautas, todavia, não deixaram de fazer parte do discurso de Clinton. Por mais que importantes avanços nas relações entre os dois países tivessem acontecido, alguns atritos sempre existiram, como a questão comercial – déficit e barreiras comerciais –, a de direitos humanos e a de armamentos nucleares:

Our engagement policy means using the best tools we have, incentives and disincentives alike, to advance core American interests. Engagement does not mean closing our eyes to the policies in China we oppose. We have serious and continuing concerns in areas like human rights, nonproliferation, and trade. When we disagree with China, we will continue to defend our interests and to assert our values. But by engaging China, we have achieved important benefits for our people and the rest of the world (CLINTON, 1996, p. 777).

Taiwan tampouco deixou de ser uma pauta no governo Clinton. Exercícios militares chineses próximos a Taiwan ou tentativas de interferência de Pequim em eleições em Taiwan eram percebidos pelos Estados Unidos. No entanto, Washington manteve sua posição quanto à “*one-China Policy*”, e tratava esses assuntos de forma diplomática, lembrando que China e Taiwan também se comprometeram a lidar com suas diferenças de forma diplomática: “we have adopted a one China policy. We have strictly adhered to it. But a part of the one China policy was the clear, indeed, the explicit understanding that China and Taiwan would work out their differences peacefully over time” (CLINTON, 1996, p. 417).

A Estratégia de Segurança Nacional de 1996 caminhou no mesmo sentido. Por um lado, reconhecendo os avanços das relações com a China, reiterando a importância, para os Estados Unidos, de uma China estável, aberta, próspera e forte e intitulando a política externa para com a China de uma Política de Engajamento Compreensivo. Por outro lado, demonstrando suas preocupações com problemas de acesso a mercado, de propriedade intelectual, e em relação ao regime autoritário chinês (THE WHITE HOUSE, 1996). Essas questões de cunho comercial, inclusive, seriam cruciais para que, mais tarde, os Estados Unidos apoiassem a entrada da China na OMC em troca de Pequim respeitar as regras do comércio internacional.

Reeleito em 1996 para mais quatro anos de mandato, Clinton seguiu com sua estratégia de engajamento com a China. Segundo o presidente (1997), aconteceram avanços em matéria de Direitos Humanos na China, ainda que não tivesse ocorrido da maneira esperada. Mas, de acordo com Clinton, se os Estados Unidos tivessem seguido uma política de isolamento da China, o país não teria obtido melhores resultados. Além disso, manter-se engajado com Pequim ajudaria Washington a avançar em questões de segurança, envolvendo os Estados Unidos, na Ásia (CLINTON, 1997). “We must pursue a deeper dialog with China for the sake of our interests and our ideals. An isolated China is not good for America” (CLINTON, 1997, p. 115).

A administração de Clinton não se opôs à transição de Hong Kong para a soberania chinesa, que aconteceria oficialmente em 1º de julho de 1997, mas se comprometeu a acompanhar de perto essa transição para que os Direitos Humanos e a autonomia de Hong Kong continuassem a ser respeitados: “China has made important commitments to maintain Hong Kong’s freedom and autonomy, and our Nation has a strong interest in seeing that these commitments are kept” (CLINTON, 1997, p. 734). Ainda em 1997, o status de Nação Mais Favorecida concedido à China seria novamente renovado por Clinton.

O tema Hong Kong, no entanto, não foi uma pauta tão evidente na Estratégia de Segurança Nacional daquele ano. Na verdade, Hong Kong foi citado apenas uma vez, dentro dos objetivos de segurança chave dos Estados Unidos em relação à China, no qual Washington prezava por uma transição suave de Hong Kong, do Reino Unido para a China. Questões como proliferação nuclear e de direitos humanos constaram no documento, mas o foco ficou nas questões comerciais, em que a Administração Clinton manifestou seu interesse em tornar a China um membro da OMC, com vistas a influenciar a China a eliminar barreiras comerciais e abrir mais seu mercado e a fazer Pequim respeitar as regras e normas do comércio internacional (THE WHITE HOUSE, 1997).

Em 1997, em uma demonstração de aproximação diplomática, Al-Gore, vice-presidente estadunidense, visitou a China e, Jiang Zemin, presidente chinês visitou os Estados Unidos. Esta última resultou em uma Declaração Conjunta entre os dois países, no qual concordaram em apoio e cooperação bilateral em uma série de temas, como questões ambientais e energéticas, de não proliferação nuclear, de ciência e tecnologia, de direitos humanos e de comércio internacional. A estratégia de engajamento, segundo Clinton (1997), também serviria para que Washington tivesse influência sobre as decisões de Pequim: “We want a China that works with us to build a secure and prosperous future. China will choose its own destiny, but if we engage China instead of isolating ourselves from her, we can help to influence the path it takes” (CLINTON, 1997, p. 1141); e “This pragmatic policy of engagement, of expanding our areas of cooperation with China while confronting our differences openly and respectfully, this is the best way to advance our fundamental interests and our values and to promote a more open and free China” (CLINTON, 1997, p. 1428).

Em 1998 foi a vez de Clinton visitar a China. Mas, antes disso, ainda em janeiro daquele ano, os Estados Unidos e a China firmaram um Acordo de Cooperação Nuclear, envolvendo a colaboração em áreas como pesquisa nuclear, desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins pacíficos, intercâmbio de informação e cooperação técnica, além de disposições destinadas a prevenir a proliferação nuclear. Em matéria de comércio internacional, Clinton renovou o status de Nação Mais Favorecida da China e se manifestava em favor de o país tornar-se membro da OMC: “it’s important that China become a member of the WTO, and I hope that can be done” (CLINTON, 1998, p. 1005); algo que se tornou cada vez mais evidente e constante em 1998.

Quando visitou a China – pela primeira vez –, Clinton (1998) enfatizou que sua visita e a visita anterior de Jiang Zemin aos Estados Unidos eram valiosas para as relações entre os dois países: “It comes only 8 months after your visit to the United States, which was very successful. I believe that these two visits demonstrate our commitment and our progress in building the constructive, strategic partnership we talked about last October” (CLINTON, 1998, p. 1069). O encontro resultou em mais Declarações Conjuntas entre Washington e Pequim, envolvendo desde comércio internacional a armas biológicas, não proliferação nuclear e tensões regionais entre Índia e Paquistão.

Essa aproximação diplomática, fortalecida pelas duas visitas presidenciais, fez a China ter lugar de destaque na Estratégia de Segurança Nacional de 1998. O documento basicamente relatou as mais recentes interações entre os países, destacando os objetivos comuns dos países,

a cooperação em diversas áreas e o compromisso em fazer a China reconhecer e adotar regras e normas de Organizações Internacionais. Não obstante, ao mesmo tempo em que salientava o entrosamento diplomático, fazia ressalvas à China, enfatizando a necessidade de contrapartida de Pequim para a manutenção disso (THE WHITE HOUSE, 1998).

De acordo com o The Chicago Council (1999) – durante pesquisa realizada em 1998 –, apesar das visitas bem-sucedidas dos dois presidentes, a política de Clinton de “engajamento construtivo” foi questionada por parte da população, devido a fatores como o crescente déficit comercial estadunidense, a aquisição de alta tecnologia militar por parte de Pequim e a contínua repressão contra dissidentes por parte do governo chinês. Apenas 41% do público e 35% dos líderes entrevistados considerava “boa” ou “excelente”, as relações do governo Clinton com a China. O “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” foi considerado como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos” por 57% da população e por 56% dos líderes entrevistados. Quando questionados “se os Estados Unidos possuíam um interesse vital na China”, 74% do público e 95% dos líderes responderam positivamente (THE CHICAGO COUNCIL, 1999).

Clinton manteve sua postura em relação à China no ano seguinte: “It’s important not to isolate China. The more we bring China into the world, the more the world will bring change and freedom to China” (CLINTON, 1999, p. 69). O status de Nação Mais Favorecida⁹⁴ seria, mais uma vez, renovado e, naquele ano, outra visita oficial aconteceria, do Premiê chinês Zhu Rongji à Washington. Nessa contínua aproximação, as ressalvas permaneciam, mas a política de engajamento prevalecia:

You know, with China we have our differences. We differ with them on their human rights policy. We differ with them on their Tibet policy. We are struggling to establish an economic partnership that is fair and good and—good for them, good for us. But because we have worked with them, instead of trying to isolate them, we’ve also made the world a safer place. [...] So I believe that the best policy with China is an honest one: Where it’s in our interest and theirs, we should work together for world peace and for economic prosperity, and where we have honest differences, we ought to state them (CLINTON, 1999, p. 374).

Uma passagem interessante de Clinton sobre a China aconteceu em abril de 1999, quando o presidente falou sobre sua política externa em relação à China durante um discurso para o Instituto da Paz dos Estados Unidos. Segundo Clinton (1999), as percepções afetam as

⁹⁴ A Lei de Reestruturação e Reforma do Serviço de Receita Federal de 1998, Lei Pública 105-206, seção 5003, alterou o termo de status de “Nação Mais Favorecida” para status de “Relações Comerciais Normais” (U.S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE, 1999). Mais tarde, o termo passou a ser “Relações Comerciais Normais Permanentes” ou, em inglês, “Permanent Normal Trade Relations”.

políticas, e as percepções americanas sobre a China mudaram frequentemente ao longo do século XX. Durante a Segunda Guerra Mundial, a China foi aliada dos Estados Unidos, durante a Guerra da Coreia, adversária. Durante a Guerra Fria, houve dúvidas se a China era uma parte integrante e inabalável do bloco comunista global ou se tinha interesses e tradições próprias que a permitiam ser um contrapeso ao poder soviético (ibidem).

À época de seu mandato, segundo Clinton (1999), muitos estadunidenses teriam observado a China com duas perspectivas contrastantes. Por um lado, alguns a enxergam como a próxima grande potência capitalista do mundo, representando enormes oportunidades econômicas. Por outro lado, há quem a via como o maior dragão comunista do mundo, e consequentemente, uma ameaça significativa à liberdade e segurança globais. Alguns questionavam se a abordagem correta em relação à China deveria ser de engajamento ou isolamento, enquanto outros se perguntavam se Washington teria o poder de influenciar Pequim ou se a situação estava fora de seu alcance (ibidem).

Para aqueles que percebiam a China como uma ameaça, dado seu crescimento econômico, expansão militar e divergências com os Estados Unidos, era claro que a política deveria ser a de isolamento, ou contenção. Esses, que assim pensavam, queriam negar à China acesso ao mercado, às tecnologias e aos investimentos americanos. Segundo Clinton, caberia à China decidir se iria se tornar uma ameaça aos Estados Unidos, investindo mais da sua riqueza em seu poderio militar e em geopolítica. E esse não era um caminho inevitável, e sim possível de acontecer. No entanto, segundo o então presidente, Washington não deveria aumentar a probabilidade de a China escolher este caminho e, por isso, deveria prosseguir com uma política de engajamento (ibidem).

A campanha de Clinton a favor da entrada da China na OMC se fortaleceu em 1999. A integração da China ao sistema de comércio internacional faria com que a China não somente passasse a jogar dentro das regras, mas também com que Pequim abrisse seu mercado de vez para produtos e serviços estadunidenses. O apoio se formalizou em abril de 1999, quando, após a visita de Zhu Rongji aos Estados Unidos, Pequim e Washington afirmaram conjuntamente que a admissão da China à OMC era do interesse das duas partes.

No entanto, em maio daquele ano, a embaixada chinesa em Belgrado fora acidentalmente bombardeada pelas forças da OTAN⁹⁵, durante a Guerra do Kosovo, resultando em três mortes chinesas e causando um grande abalo nas relações diplomáticas entre Estados Unidos e China (KAI HE, 2017). Após reações diplomáticas chinesas, Clinton formalizou um

⁹⁵ Organização do Tratado do Atlântico Norte

pedido de desculpas para Pequim, reiterando que se tratava de um trágico e isolado evento: “Unfortunately, the Chinese Embassy was inadvertently damaged, and people lost their lives, and others have been injured. It was a tragic mistake, and I want to offer my sincere regret and my condolences to both the leaders and the people of China” (CLINTON, 1999, p. 732).

Naquele mesmo ano, Jiang Zemin fizera ameaças a Taiwan, dizendo que desejava uma unificação pacífica com a Ilha, mas que não renunciaria ao uso da força, se fosse necessário: Our policy on Taiwan is a consistent one. That is, one, peaceful unification, one country-two systems. However, if there were to be any foreign intervention, or if there were to be Taiwan independence, then we would not undertake to renounce the use of force (ZEMIN, 1999, p. 1521). Bill Clinton, por sua vez, manteve seu posicionamento pragmático a favor da “*one-China Policy*”: “My message is that our policy has not and will not change. We favor one China. We favor a peaceful approach to working out the differences. We favor the cross-strait dialog. Our policy has not changed, and it will not change” (CLINTON, 1999, p. 1521).

Em novembro de 1999, Washington e Pequim chegaram a um Acordo sobre a adesão da China à Organização Mundial do Comércio⁹⁶: “I am pleased to say that the United States and the People’s Republic of China have now successfully concluded a strong accession agreement for China to enter the World Trade Organization” (CLINTON, 1999, p. 2088). O acordo estabeleceu as condições sob as quais a China ingressaria na OMC e os compromissos que ela assumiria em relação ao comércio internacional e às políticas econômicas. Do lado dos Estados Unidos, representou uma perspectiva de acesso mais amplo ao vasto mercado chinês – a adesão aconteceria de forma oficial apenas em 2001.

A Estratégia de Segurança Nacional, lançada em dezembro de 1999, destacou o importante papel da China na Ásia para garantia e manutenção da paz e da prosperidade. O documento também argumentou que a política dos Estados Unidos em relação à China era baseada no pragmatismo, buscando ampliar a cooperação e lidar de forma franca com as diferenças. Apesar de incidentes como o bombardeio acidental da embaixada chinesa em Belgrado, o engajamento continuou (THE WHITE HOUSE, 1999).

Mesmo que tenha citado que existem diferenças, praticamente todo o texto relativo à China teve como pano de fundo a cooperação entre as duas nações, mencionando as visitas presidenciais, discussões sobre não proliferação nuclear, o Acordo sobre a adesão chinesa à OMC, a parceria em pesquisas científicas e o controle de armas químicas e biológicas. Em relação a Taiwan, o relatório frisou que, para promover a paz e estabilidade no Pacífico

⁹⁶ U.S.-China Bilateral WTO Agreement (November 15, 1999)

Ocidental, os Estados Unidos manteriam relações robustas e não oficiais com Taiwan, de acordo com os termos do Taiwan Relations Act e, portanto, respeitando a soberania chinesa (ibidem).

Em seu último ano de mandato, Clinton concentrou muitos esforços nas relações comerciais com a China, com atenção especial para a entrada da China na OMC e à concessão do status de “Relações Comerciais Normais Permanentes” (antigo status de Nação Mais Favorecida)⁹⁷. Segundo Clinton (2000), estes não eram assuntos políticos, mas sim de segurança nacional, por três motivos:

Number one, our biggest trade deficit is with China, because China has access to our markets and our access to theirs is highly restricted [...] Number two, having China in a rule-based system increases the likelihood not only that China will follow the rules of the road in terms of the international economy but that China will cooperate more in other forums, the United Nations and many other areas—to try to help reduce, rather than increase, the proliferation of dangerous weapons or technology, for example [...] Number three, I believe this agreement will change China from within, more than all the other economic opening of the last 20 years combined, fairly rapidly because of the dramatic increase in access to communications and contact with the outside world that this agreement portends (CLINTON, 2000, p. 265).

Mais uma vez, no entanto, questões como direitos humanos, não proliferação nuclear e Taiwan não saíram da pauta, provando ser um padrão na conduta dos Estados Unidos: “we’re once again [...] condemning human rights abuses there. We’ll continue to press China to respect global norms on nonproliferation, and we’ll continue to reject the use of force as a means to resolve the Taiwan question” (CLINTON, 2000, p. 299). Assim também aconteceu com a última Estratégia de Segurança Nacional de sua administração, que seguiu a mesma linha da anterior, enfatizando a necessidade de cooperação com a China em diversas esferas, abrangendo diplomacia, segurança, não proliferação, comércio internacional, direitos humanos e questões ambientais, enquanto buscava maneiras eficazes de lidar com as diferenças (THE WHITE HOUSE, 2000).

Nessa Estratégia, contudo, há uma maior atenção e reconhecimento acerca da ascensão chinesa e como ela apresentava desafios potenciais para os Estados Unidos. Entre eles, o crescente poder militar chinês e a situação delicada do Estreito de Taiwan. Nesse sentido, enfatiza a importância da transparência e da continuidade da cooperação e do diálogo entre os

⁹⁷ O "U.S.–China Relations Act of 2000" concederia à China o status de "Relações Comerciais Normais Permanentes" quando a China se tornasse um membro pleno da Organização Mundial do Comércio (OMC), e encerraria as revisões e aprovações anuais.

dois países, bem como a integração de Pequim ao sistema internacional baseado em regras (ibidem).

Os avanços militares chineses, inclusive, fizeram com que o Departamento de Defesa dos Estados Unidos começasse a elaborar um relatório anual sobre o Poderio Militar Chinês⁹⁸. O primeiro deles fora publicado em 2000⁹⁹. Esses relatórios, contudo, diferentemente das Estratégias de Segurança Nacional, que tratavam de estratégias de Washington, continham material sobre as estratégias de Pequim – ainda que fossem elaborados pelos Estados Unidos. Isto é, Washington passou a observar Pequim mais de perto, atento às estratégias e aos avanços militares chineses.

No primeiro relatório, de 2000, os seguintes temas foram abordados: (1) a grande estratégia chinesa; estratégia de segurança e estratégia militar chinesas; (2) evoluções na doutrina militar da China e na estrutura de forças, incluindo avanços em tecnologias avançadas que poderiam aprimorar as capacidades militares da China; e (3) a situação de segurança no Estreito de Taiwan. Segundo o Relatório, a China pretendia tornar-se a potência proeminente entre os Estados regionais do Leste Asiático, e havia uma percepção, por parte de líderes chineses, de que os Estados Unidos se esforçavam para “conter” o avanço chinês – preocupação essa já manifestada por Jiang Zemin, alguns anos antes, e negada por Clinton (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2000).

Embora o foco não seja o de analisar como a China enxergava os Estados Unidos, mas sim como os Estados Unidos enxergavam a China, a existência desse documento é muito importante para demonstrar como a China foi se tornando uma pauta cada vez mais relevante na política externa dos Estados Unidos. À medida que a China ascendia, mais o Poder Executivo estadunidense via a China como tema central de sua política externa e trabalhava para defender e promover seus interesses de política externa.

5.1.2 Década de 2000: China como ameaça à Política Externa dos EUA

Em seu primeiro ano de mandato, Bush concentrou seus esforços naquilo que seria a principal pauta de sua política externa: o combate ao terrorismo. A China não deixou de ser uma pauta importante, entretanto. Assim como na administração anterior, a China também foi um elemento central nos assuntos internacionais do governo Bush, envolvendo uma

⁹⁸ A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act: Fiscal Year 2000

⁹⁹ À exceção de 2001, houve publicação do relatório em todos os anos, entre 2000 e 2020.

combinação de oportunidades para cooperação e de desafios que demandavam uma abordagem estratégica. A diferença fundamental foi o nível da ascensão chinesa durante a década de 2000, que envolveu também o início da administração de Barack Obama.

Quando assumiu, Bush deu continuidade à política de engajamento com a China: “China is a great country. China has got vast potential, and we’ve got common interests in China [...] It is in our Nation’s best interests that we have good relations with China” (BUSH, 2001, p. 286). Assim também o fez a China. Segundo o Vice-Premiê chinês Qian Qichen: “China and the United States are major countries. To maintain friendly relations and cooperation between China and the United States is in the interest of Asia, the Pacific region, and the world at large” (QICHEN, 2001, p. 286). Em seu primeiro ano de mandato, Bush fora convidado, pelo governo chinês, para visitar Pequim, e assim o fez. Entre os chefes de Estado, inclusive, Bush foi quem mais visitou a China, enquanto presidente, após a Guerra Fria.

Poucas semanas após sua posse, Bush enfrentou seu primeiro impasse diplomático com a China, devido a um Incidente envolvendo aeronaves militares dos dois países. Na ocasião, uma aeronave de patrulha marítima da Marinha dos Estados Unidos colidiu com um caça chinês sobre o Mar da China Meridional, deixando um piloto chinês desaparecido e forçando a tripulação americana, de 24 pessoas, a realizar um pouso de emergência – sem autorização – na ilha de Hainan, na China. Após o pouso, a China deteve a tripulação por onze dias e, depois de muita negociação, liberou todos (BEST, 2001; BUSH, 2001). Quatro dias após o Incidente, Bush manifestou sua preocupação com a postura da China e tratou o país asiático como um competidor estratégico dos Estados Unidos: “I’m hopeful that the current situation ends quickly and our people come home. China is a strategic partner—I mean, strategic competitor. But that doesn’t mean we can’t find areas in which we can partner, and the economy’s a place where we can partner” (BUSH, 2001, p. 369).

Assim como Clinton, Bush acreditava que o comércio internacional poderia ajudar nas relações sino-americanas e, portanto, mesmo diante da postura chinesa em relação ao incidente, se manteve favorável à entrada da China na OMC e, mais tarde, manifestaria seu interesse em estender o status de “Relações Comerciais Normais” com a China por mais um ano:

I’m an advocate of China’s entering into the WTO [...] we’ve got some differences with China, long-term differences. Spreading of weapons of mass destruction is an issue that we need to work with the Chinese on, as well as other nations in that part of the world. Human rights is an issue. But I believe trade will encourage more freedoms, particularly when it comes to individual liberties. But the marketplace is— the marketplace unleashes the opportunity for people to make choices. And so I will continue to push for trade with China (BUSH, 2001, p. 369).

Bush (2001) reconhecia que os dois países inevitavelmente enfrentariam desafios e desacordos futuramente. Apesar disso, e apesar das diferenças atuais em áreas como direitos humanos, liberdade religiosa e estabilidade regional, os dois países compartilhavam interesses comuns em assuntos globais, segundo Bush. Entre eles, uma ênfase mútua no comércio e o desejo de melhorar a prosperidade de seus respectivos cidadãos. Para tal, os dois países deveriam decidir ter uma relação produtiva que contribuísse para um mundo mais seguro, mais próspero e mais pacífico (BUSH, 2001).

Em junho de 2001, Bush finalmente renovou o status de “Relações Comerciais Normais” com a China por mais um ano, reiterando o compromisso dos Estados Unidos em ajudar a China a tornar-se parte do novo sistema comercial internacional (BUSH, 2001). Alguns meses depois, em outubro, Bush se posicionou a favor do “*one-China Policy*” e fez sua primeira viagem como chefe executivo à China, para participar da APEC¹⁰⁰ Summit Meeting, onde expôs seu desejo em contar com a China e outras nações asiáticas na Guerra contra o Terror (ibidem).

Em novembro de 2001, a China finalmente foi admitida na OMC, algo que já tentava há quase 15 anos¹⁰¹¹⁰². Bush (2001), reiterou que os ganhos para os Estados Unidos iriam além dos comerciais e que a adesão chinesa representaria ganhos de política externa para Washington, uma vez que exigiria que a China reforçasse o Estado de Direito e introduzisse certas reformas civis, como a publicação de regras (ibidem).

Em 2002, em viagem à Ásia, Bush fez nova visita à China, agora membro da OMC. Entre os principais temas discutidos com Jiang Zemin estava Taiwan – no qual os Estados Unidos agiram de forma pragmática, prezando por uma resolução pacífica entre China e Taiwan, sem mencionar o termo reunificação –, assim como a Guerra ao Terror, a integração da China à OMC e a aderência às regras de comércio internacional:

You know, we've got a strong relationship with China. China is a great country. China is a country that has got vast potential. And it's in our Nation's interest that we work with China on a variety of issues. It's in our Nation's interest that we trade with China. It's in our Nation's interest that China adhere to the rules of the World Trade Organization. It's in our Nation's interest we cooperate with China on the war against terror. And we are (BUSH, 2002, p. 268)

¹⁰⁰ Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation)

¹⁰¹ A Organização Mundial do Comércio surgiu oficialmente em 1º de janeiro de 1995, em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A China foi um dos 23 signatários originais do GATT, em 1948. Contudo, após a revolução chinesa em 1949, a China abandonou o Acordo. Ainda que existam controvérsias sobre essa retirada – o próprio governo chinês já se manifestou dizendo que nunca quis deixar o acordo –, em 1986, a China notificou o GATT sobre sua vontade em voltar a integrar o Acordo.

¹⁰² Taiwan também fora admitida, como parte integrante da China

De acordo com o The Chicago Council (2002), apesar de o terrorismo ter se tornado a principal pauta da política externa na pesquisa daquele ano, o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” se manteve como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos” por 56% da população entrevistada. Além disso, ainda que a China tenha entrado oficialmente para a OMC, 53% dos entrevistados consideravam que a China praticava um comércio injusto com os Estados Unidos, fazendo com que 51% dos entrevistados fossem a favor de sanções econômicas¹⁰³ contra a Pequim. Quando questionados “se os Estados Unidos possuíam um interesse vital na China”, 83% sinalizaram positivamente (THE CHICAGO COUNCIL, 2002).

Assim como o Poder Executivo, o público também estava atento à ascensão chinesa. Quando questionados quais eram os países mais influentes no mundo, a China ficou somente atrás de Estados Unidos e Reino Unido. A maior parte dos entrevistados (72%) acreditava também que a China desempenharia um papel mais importante nos próximos dez anos do que a Europa. Outros 43% já acreditavam que a China era mais importante para os Estados Unidos do que o Japão – então segunda economia mundial (ibidem).

As preocupações em relação à China também existiam a nível oficial, do Poder Executivo. Entre elas, uma ganhou destaque no relatório anual sobre o Poderio Militar Chinês de 2002: a de que pouco se sabia sobre os aspectos mais significativos do poder militar de Pequim: “Chinese secrecy is extensive. China reveals little in its Defense White Paper about the quantity or quality of its military forces. China’s defense spending may be some four times larger than its public announcement in March 2002 of a defense budget of about \$20 billion” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002, p.1). Isso dificultava a avaliação do Departamento de Defesa sobre como os desenvolvimentos chineses poderiam afetar a competição militar global no futuro.

A Estratégia de Segurança Nacional de 2002, por sua vez, destacou que a Casa Branca estava atenta à possível renovação de velhos padrões de competição entre grandes potências, que incluía Rússia, China e Índia. O documento ainda enfatizou que a busca da China por capacidades militares avançadas poderia ameaçar os seus vizinhos na região da Ásia-Pacífico, e que isso não era benéfico para ninguém, nem para a própria China. Por outro lado, a Estratégia

¹⁰³ Em 2001, os Estados Unidos impuseram sanções contra a China por exportar tecnologia e peças de mísseis balísticos para o Paquistão (KOPPEL, 2001). Em 2002, sanções foram impostas à China nos termos da Lei de Não Proliferação do Irã, de 2000 (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2002). Outras sanções contra a China, não citadas aqui, foram impostas no decorrer dos mandatos de George H. W. Bush, Bill Clinton e do próprio George W. Bush.

destacou os avanços em termos de Estado de Direito e a entrada da China na OMC como importantes passos dados pelo país (THE WHITE HOUSE, 2002).

Em outubro de 2002, foi a vez de Jiang Zemin visitar os Estados Unidos. Segundo Bush, vários temas foram discutidos entre os dois líderes, como a ameaça representada pelo regime iraquiano e a necessidade de Pequim apoiar uma nova resolução exigindo o desarmamento do Iraque, a preocupação com o programa de enriquecimento de urânio da Coreia do Norte, a cooperação na luta contra o terrorismo global e o aprofundamento das relações econômicas. Reconheceram também diferenças inevitáveis entre as duas nações, mas concordaram em resolvê-las com entendimento e respeito mútuos. Quanto a Taiwan, reiterou a política de "uma só China" e destacou a necessidade de diálogo para uma resolução pacífica das diferenças entre a China e Taiwan (BUSH, 2002).

Logo no início de 2003, quando a Coreia do Norte abandonou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), Bush recorreu à China para tentar persuadir a Coreia do Norte a mudar sua atitude em relação às armas nucleares. Em março daquele ano, Hu Jintao assumiria o posto de Jiang Zemin, e a pauta Coreia do Norte seria sua primeira interação de alto nível com Bush. No entanto, mesmo com importante apoio da China e de outros países, não houve grandes avanços nas tratativas diplomáticas.

Com Hu Jintao no poder, Bush reafirmou a posição do seu governo sobre a “*one-China policy*” e a sua oposição à independência de Taiwan. Como via de mão dupla, ambos declararam o desejo de intensificar a cooperação contra o terrorismo. Contudo, a invasão dos Estados Unidos ao Iraque encontrou oposição em vários países, inclusive na China, que alegavam falta de evidências conclusivas sobre armas de destruição em massa no Iraque e manifestavam sua preferência por soluções diplomáticas e inspeções da ONU (BUSH, 2003).

Naquele mesmo ano, a China conduziria sua primeira missão espacial tripulada, se tornando o terceiro país, após Estados Unidos e União Soviética, a enviar um humano para o espaço por conta própria. Questionado se o programa espacial chinês representava algum tipo de ameaça para os Estados Unidos, Bush respondeu que não enxergava dessa forma, e que reconhecia a China era um país que começava a emergir de forma sofisticada e com grande potencial. O líder estadunidense, inclusive, parabenizou o presidente chinês pelo feito (ibidem).

Os relatórios anuais sobre o Poderio Militar Chinês de 2002, 2003 e 2004 já percebiam que a China caminhava estrategicamente para atingir objetivos de longo prazo. Seus esforços, nesse sentido, envolviam modernização militar e uma estratégia integrada que buscava aplicar instrumentos diplomáticos, militares e econômicos conjuntamente. O objetivo era se

desenvolver em várias frentes, com vistas a garantir uma “configuração estratégica de poder” favorável (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2003).

Em dezembro de 2003, o premiê chinês Wen Jiabao ainda seria recebido por Bush na Casa Branca, estreitando laços diplomáticos entre os países na administração de Hu Jintao. Na ocasião, Bush elogiou o rápido crescimento da China, a abertura do diálogo entre os países e o importante papel nas negociações com a Coreia do Norte e na guerra contra o terrorismo. Ainda que discordassem em diversos tópicos, os países mantinham suas relações diplomáticas bem estabelecidas (ibidem).

Em 2004, os Estados Unidos abriram o seu primeiro processo contra a China na OMC, devido à política fiscal injusta praticada por Pequim (BUSH, 2004; SIRIPURAPU; BERMAN, 2023). Segundo Bush, a China deveria respeitar as regras do comércio internacional, caso contrário, os Estados Unidos não hesitariam em acionar os mecanismos cabíveis: “I filed the first WTO case against China over unfair tax burdens it gives to its semiconductor makers. In other words, when we see inequity, we’ll file a complaint; we’ll take people to the court” (BUSH, 2004, p. 587).

O comércio internacional, inclusive, foi a principal pauta da política externa de Bush em relação à China em 2004. Segundo Bush, a China precisava abrir mais os seus mercados para produtos e serviços estrangeiros, de forma que Pequim lidasse com as importações americanas [e de outros países] como os Estados Unidos lidavam com as importações chinesas. As menções “You treat us the way we treat you” (BUSH, 2004) em referência à China foram constantes naquele ano. Embora não tenham tido tanto destaque quanto o comércio internacional, as preocupações com os armamentos nucleares da Coreia do Norte não saíram da pauta de Bush, que insistia no apoio da China para lidar com esse problema.

Segundo o The Chicago Council (2004), a população (51%) também considerava que a China adotava práticas desleais no comércio internacional – apesar disso, a grande maioria apoiava o comércio com a China. Por outro lado, de modo surpreendente, somente 33% dos entrevistados consideravam o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos”. Segundo o relatório, duas explicações possíveis para isso seriam a de que alguns cidadãos sentiam que as políticas e ações dos Estados Unidos diminuiriam o perigo, ou a de que esses cidadãos pudessem simplesmente ter se adaptado a viver com essas ameaças (THE CHICAGO COUNCIL, 2004).

Bush fora reeleito em novembro de 2004 e, naquele mesmo mês, durante reunião da APEC no Chile, o “Senior Dialogue” entre Estados Unidos e China fora concebido – as reuniões

oficiais aconteceriam a partir de 2005 e durariam até 2008, e seriam conduzidas por funcionários de alto escalão dos dois governos (CHRISTENSEN, 2007). Na ocasião de sua concepção, Bush reforçou seu compromisso de engajamento com a China e destacou as relações comerciais entre os países: “China is a growing country. China represents great opportunities [...] and we look forward to working with China. We’ve got a lot of trade with China, and we want to continue to have good trading relations with China” (BUSH, 2004, p. 2996).

Bush, no entanto, continuou atento a outras pautas – além do comércio internacional. Este, inclusive, foi constantemente destacado por Bush como o principal pilar da relação entre os países – sobretudo devido à entrada da China na OMC. Apesar da cooperação da China na Guerra contra o Terror e nas negociações com a Coreia do Norte sobre armamento nuclear, os Estados Unidos mantiveram-se reticentes em relação a temas de direitos humanos e ao grande crescimento chinês:

[...] the relationship is complex. On trade, we’re friends with China, for example, for floating our currency, so we can have free and fair trade with China. With human rights, we expect China to be a society that welcomes all religions. When it comes to foreign policy, we expect China to cooperate in the war on terror, and we expect there to be peace with Taiwan. I mean, there is a lot to our relationship with China. My view of China is, is that it’s a great nation that’s growing like mad [...] But we’ve got a very complex and a good relationship with China right now, and I intend to keep it that way (BUSH, 2005, p. 603)

Bush ainda se encontrou com Hu duas vezes em 2005. Na primeira oportunidade, em um encontro mais pontual durante Assembleia Geral da ONU em Nova York, reforçaram a parceria comercial entre os dois países e conversaram sobre proteção à propriedade intelectual. No segundo encontro, na China, em Novembro de 2005, além desses temas, Bush voltou a elogiar a postura da China em relação às negociações com a Coreia do Norte – que havia abandonado o TNP em 2003 – e abordou temas como combate ao terrorismo, energia, liberdade social, política e religiosa na China (BUSH, 2005).

Bush buscava conduzir a relação com a China de forma bastante equilibrada, ainda por meio de engajamento diplomático. Enquanto destacava positivamente os avanços nas relações entre os países em diversas frentes, demonstrava preocupações com tantos outros temas. Os Relatórios sobre o Poderio Militar Chinês e as Estratégias de Segurança Nacional seguiam uma postura parecida – principalmente por estarem alinhadas com a administração executiva –, mas a cada edição que se publicava, uma postura ainda mais reticente se evidenciava. No relatório sobre o Poderio Militar Chinês de 2005, era clara a preocupação sobre os rumos que tomariam

a ascensão chinesa, sobretudo sobre o ponto de vista militar, o qual os Estados Unidos não possuíam rival à sua altura:

The rapid rise of the People's Republic of China (PRC) as a regional political and economic power with global aspirations is one of the principal elements in the emergence of East Asia, a region that has changed greatly over the past quarter of a century. China's emergence has significant implications for the region and the world. The United States welcomes the rise of a peaceful and prosperous China, one that becomes integrated as a constructive member of the international community. But, we see a China facing a strategic crossroads. Questions remain about the basic choices China's leaders will make as China's power and influence grow, particularly its military power (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2005, n.p).

Em abril de 2006, foi Hu Jintao quem visitou os Estados Unidos. A ocasião permitiu que Hu e Bush reforçassem o engajamento entre os países e tratassem as diferenças diplomaticamente. Na Estratégia de Segurança Nacional de 2006, a Casa Branca destacou a importância desse engajamento na aliança para contenção da proliferação nuclear norte-coreana e os avanços chineses em matéria de reformas e abertura de mercado. Mais uma vez, destacou também a construção da relação e as cooperações entre os países nos últimos anos (THE WHITE HOUSE, 2006).

Mas, assim como fez o relatório sobre o Poderio Militar Chinês, a Estratégia demonstrou preocupação sobre a contínua expansão militar chinesa de uma forma não transparente. A Estratégia em relação à China se resumia em encorajar a China a fazer as escolhas estratégicas certas [de acordo com Washington] para o seu povo, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos se protegeriam contra outras possibilidades (ibidem). Nesse sentido, em um cenário em que o poder e a influência chinesas cresciam, mais uma vez o relatório sobre o Poderio Militar Chinês (2006) demonstrava preocupação com as escolhas dos líderes chineses (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006). Tais preocupações se intensificaram sobretudo pela aprovação chinesa, em 2005, de uma lei anti-secessão de Taiwan, que permitia o uso de força militar da China contra a ilha, se meios pacíficos para a reunificação falhassem (BBC, 2005).

De acordo com o Quadrennial Defense Report, de 2006, entre as potências emergentes, a China era quem tinha maior potencial para competir militarmente com os Estados Unidos:

Of the major and emerging powers, China has the greatest potential to compete militarily with the United States and field disruptive military technologies that could over time offset traditional U.S. military advantages absent U.S. counter strategies. U.S. policy remains focused on encouraging China to play a constructive, peaceful role in the Asia-Pacific region and to serve as a partner in addressing common security challenges, including terrorism, proliferation, narcotics and piracy. U.S. policy seeks to encourage China to choose a path of peaceful economic growth and political liberalization, rather than military threat and intimidation. The United States' goal is

for China to continue as an economic partner and emerge as a responsible stakeholder and force for good in the world (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006, p. 29)

Enquanto isso, temas relacionados a comércio internacional eram tratados por um canal direto, de forma mais diplomática, visto que, além de ser um tema menos sensível, a corrente de comércio crescia e era de interesse de ambos que obtivesse continuidade. Em 2006, Bush e Hu estabeleceram o “Strategic Economic Dialogue” (SED), que tratava desde acesso a mercados e abertura do setor financeiro até proteção da propriedade intelectual e fortalecimento do Estado de Direito. Os diálogos, iniciados em 2006, duraram até 2008. Em 2009, no governo Obama, o SED seria substituído, ou continuado, pelo “Strategic and Economic Dialogue” (S&ED) (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2007; SIRIPURAPU; BERMAN, 2023).

Em 2006, o Chicago Council publicou uma pesquisa voltada para a ascensão da China e da Índia, intitulada de “The United States and the Rise of China and India”. De acordo com o relatório, um dos grandes desafios a longo prazo que os Estados Unidos enfrentariam seria a forma como responderiam à emergência da China e da Índia como potenciais grandes potências no século XXI. Ainda segundo o relatório, os avanços da China, sobretudo militares, tecnológicos e econômicos – Pequim já havia tomado o lugar dos Estados Unidos como principal parceiro comercial de vários países –, eram suficientes para levantar um debate de longo alcance sobre se existe uma “ameaça chinesa” e se a cooperação ou a contenção seriam a abordagem correta a longo prazo em relação ao país (THE CHICAGO COUNCIL, 2006).

Embora existisse claramente uma preocupação entre os estadunidenses em relação à China, a ameaça da “ascensão da China como potência mundial” continuou baixa, em 36%. O terrorismo e a proliferação de armas nucleares por nações inimigas dominaram a pauta das “ameaças críticas aos interesses vitais dos Estados Unidos”. Por outro lado, apenas 40% dos americanos previam que nos próximos cinquenta anos os Estados Unidos continuariam a ser a principal potência mundial; a maioria dizia que ou outra nação se tornaria tão poderosa quanto os Estados Unidos (39%) ou que os Estados Unidos seriam superados em poder por outra nação (16%) (ibidem).

Bush parecia partilhar desse receio em relação à expansão do poderio militar chinês. Apesar de expressar seu contentamento com o apoio da China nas negociações com a Coreia do Norte, Bush demonstrava reticência com a influência militar chinesa na região. Além de reconhecer as capacidades de segurança, inteligência e influência regional, em algumas ocasiões, o presidente também mencionou a capacidade nuclear chinesa, mais especificamente

os reatores nucleares em operação na China – e a possibilidade de mais serem construídos nas próximas décadas (BUSH, 2006; BUSH, 2007).

Em maio de 2007, Japão, Estados Unidos, Austrália e Índia lançaram o Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD), cujo objetivo principal era intensificar a cooperação entre os países em matéria de segurança no Indo-Pacífico. Embora não tenham declarado que estavam fazendo frente à China – um exercício militar naval conjunto fora realizado na região –, a iniciativa causou descontentamento em Pequim, que se manifestou contra a iniciativa. Ainda em 2008 o Diálogo seria cessado devido a uma mudança de liderança na Austrália e uma tentativa de Camberra de se aproximar de Pequim (CHELLANEY, 2007; D'AMBROGIO, 2021; HEIDUK, WIRTH, 2023).

À época, Bush se referiu às relações dos Estados Unidos com a China como “complexas”. Ainda que as oportunidades fossem positivas, segundo Bush, era mais adequado utilizar o termo “complexa”, dado que havia muitos temas em que os países trabalhavam mais alinhados, como o comércio internacional, alguns outros em que havia maiores dificuldades, como livre comércio e câmbio flutuante e outros que geravam divergências, como direitos humanos: “it’s hard to define the relationship in kind of a simple, one-sentence structure. And so “complex” is probably the best way to say, but positive [...] I view China as a positive opportunity (BUSH, 2007, p. 1138).

Em seu último ano de mandato, Bush manteve seu posicionamento pragmático em relação à China. O presidente continuou a chamar as relações entre os dois países de complexa, afirmando que para alguns temas os interesses nacionais dos dois países estavam alinhados, mas que para outros, não. Ao tratar de temas sensíveis, como direitos humanos, manteve uma postura diplomática (BUSH, 2008). Em agosto de 2008, Bush visitou Pequim, que sediava os jogos olímpicos, e também participou da inauguração de uma nova embaixada dos Estados Unidos na capital – alguns dias antes, em Julho, a China havia inaugurado uma embaixada em Washington.

Nas vésperas de sua última visita à China como presidente, Bush apresentou um panorama geral das Relações de seu governo com a China durante seu mandato, exaltando as conquistas alcançadas e expressando suas preocupações com Pequim. De acordo com Bush (2008), ao longo dos anos de sua gestão, Washington manteve relações complexas com Pequim. Ao mesmo tempo que partilhavam interesses econômicos importantes, estabeleceram diálogos estratégicos de alto nível e trabalharam juntos contra o terrorismo e na prevenção da proliferação nuclear – com destaque para a negociação com a Coreia do Norte –, discordavam

em outros temas. Bush expressou preocupações sobre a liberdade religiosa e os direitos humanos na China, destacando a oposição dos EUA à detenção de dissidentes políticos, ativistas de direitos humanos e religiosos (ibidem).

Bush também reafirmou o compromisso dos Estados Unidos com a política de uma só China, mas prezou também pelas relações com Taiwan, posicionando-se contra tentativas unilaterais de alterar o status quo. Por fim, Bush destacou que somente a China, enquanto potência ascendente, poderia decidir que rumo seguir, afirmando que, embora tivesse confiança nas escolhas de Pequim, Washington e seus aliados estariam preparados para quaisquer possibilidades (ibidem).

A Estratégia de Defesa Nacional de 2008 caminhou no mesmo sentido, de acordo com o documento, os Estados Unidos davam boas-vindas à ascensão de uma China pacífica e próspera e incentivavam Pequim a participar como parte interessada responsável, assumindo uma maior parcela do fardo pela estabilidade, resiliência e crescimento do sistema internacional. No entanto, o documento enfatizava que a China era um estado em ascensão com potencial para competir com os Estados Unidos e, num futuro próximo, Washington precisaria se proteger contra a crescente modernização militar da China. E, assim como Bush havia mencionado, destacava que havia muita incerteza em torno do rumo futuro que os líderes da China definiriam para o seu país, encorajando, assim, a China a fazer as escolhas estratégicas certas para o seu povo (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2008).

Se Bush iniciou seu mandato com um grande problema de política externa – o atentado às Torres Gêmeas –, terminou com outro: a Crise de 2008¹⁰⁴. Quem sentiria mais os efeitos dessa crise, todavia, seria seu sucessor, Barack Obama, eleito em novembro daquele ano. A eleição de Obama, um Democrata, manteve a alternância de partidos desde George H. W. Bush. A presidência fora assumida em 20 de janeiro de 2009, e talvez a crise econômica tenha sido a principal pauta do governo no primeiro ano, muito embora Obama tivesse herdado para seu mandato o envolvimento dos Estados Unidos no Afeganistão¹⁰⁵ e no Iraque¹⁰⁶ – duas das pautas mais importantes da política externa de Washington, iniciadas por seu antecessor.

A China, que ganhou maior destaque a partir de 2010, se manteve como uma das principais pautas da política externa dos Estados Unidos durante todo o mandato de Obama. Em sua primeira interação presencial com Hu Jintao, Obama elogiou as relações dos Estados

¹⁰⁴ Embora amplamente referenciada como Crise de 2008, foi iniciada em 2007. Entretanto, o marco principal da mesma foi a falência do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, em setembro de 2008.

¹⁰⁵ Os Estados Unidos retiraram as tropas do Afeganistão em 2021

¹⁰⁶ Os Estados Unidos retiraram as tropas do Iraque em 2011

Unidos com a China e já sinalizou que sua política em relação a Pequim seria de engajamento: “China is a great power. It has a long and extraordinary history. The relationship between the United States and China has become extremely constructive. Our economic relationships are very strong” (OBAMA, 2009, p. 397). Na ocasião, inclusive, foi anunciado o “Strategic and Economic Dialogue” (S&ED), que daria continuidade aos diálogos de alto nível da gestão anterior.

Por outro lado, assim como seus antecessores fizeram, Obama manteve a postura dos Estados Unidos em manifestar publicamente suas divergências e preocupações em relação à China: “I believe there’s much to be gained from a closer, working relationship with China. But improved relations with China will require candor and open discussion about those issues where we don’t always agree, such as human rights and democracy and free speech” (OBAMA, 2009, p. 657). Durante a primeira reunião oficial do S&ED, em julho de 2009, Obama fez do engajamento diplomático a conduta oficial de sua política externa em relação à China:

We know that some are wary of the future. Some in China think that America will try to contain China’s ambitions; some in America think that there is something to fear in a rising China. I take a different view, and I believe President Hu takes a different view as well. I believe in a future where China is a strong, prosperous, and successful member of the community of nations, a future when our nations are partners out of necessity, but also out of opportunity. This future is not fixed, but it is a destination that can be reached if we pursue a sustained dialogue like the one that you will commence today and act on what we hear and what we learn (OBAMA, 2009, pp. 1179-1180).

Estados Unidos e China continuariam a estreitar as relações diplomáticas em 2009, em setembro, Hu Jintao visitou os Estados Unidos – durante Assembleia Geral da ONU – e, em novembro, Obama visitou a China. Nas duas ocasiões, ambos expressaram seu comprometimento em buscar uma relação genuinamente cooperativa e compreensiva entre os dois países (OBAMA, 2009; HU JINTAO, 2009). Na véspera de sua visita à China, no entanto, Obama deixou claro que os Estados Unidos se aproximariam da China com foco em seus interesses e que, justamente por isso, fazia-se necessária uma cooperação pragmática com Pequim em temas de interesse mútuo (OBAMA, 2009). Na tentativa de reforçar sua disposição em engajar com a China em vez de competir, Obama afirmou que: “Our relationship has not been without disagreement and difficulty. But the notion that we must be adversaries is not predestined” (OBAMA, 2009, p. 1688).

A primeira Estratégia de Segurança Nacional do governo de Obama fora publicada em maio de 2010 e a China apareceu de forma tímida no documento, que enfatizou a renovação da liderança estadunidense no longo prazo como prioridade e trouxe as armas de destruição em

massa como a maior ameaça enfrentada pelos Estados Unidos. A China aparece como um centro de influência crescente, com o qual os Estados Unidos deveriam cooperar em áreas de interesse mútuo para conseguir promover seus interesses. Segundo o relatório, os Estados Unidos deveriam monitorar a modernização militar chinesa de modo que esta não afetasse negativamente seus interesses (THE WHITE HOUSE, 2010).

No relatório anual sobre o poderio militar chinês de 2010, o segundo publicado no novo governo, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos destacou o crescimento chinês – econômico, militar, científico e tecnológico – nos últimos trinta anos, o que permitiu que a China adquirisse um novo status internacional. O relatório, mais uma vez, demonstrou preocupação com a falta de transparência da China sobre assuntos militares e de segurança, dizendo que isso aumentava a incerteza e o potencial para mal-entendidos e erros de cálculo (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010).

Já o Quadrennial Defense Report de 2010, destacou que a ascensão da China continuaria a moldar um sistema internacional que já não era mais facilmente definido – um sistema no qual os Estados Unidos continuariam sendo o ator mais poderoso, mas teriam que trabalhar cada vez mais com aliados e parceiros fundamentais para sustentar a estabilidade e a paz. De acordo com o documento, as forças armadas da China haviam começado a desenvolver novos papéis, missões e capacidades em apoio aos seus crescentes interesses regionais e globais, o que poderia permitir-lhes desempenhar um papel mais substancial e construtivo nos assuntos internacionais (ibidem).

Segundo o Chicago Council (2010), mais de dois terços dos entrevistados (68%) concordavam que os Estados Unidos deveriam conduzir as relações com a China de forma cooperativa em vez de trabalhar ativamente para limitar o crescimento de poder do país. Embora não enxergassem a ascensão da China como altamente ameaçadora naquele momento, mantinham um olhar atento sobre ela, mostrando alguma preocupação com as relações econômicas e com uma potencial ameaça militar futura (THE CHICAGO COUNCIL, 2010).

Ainda que de forma tímida, o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos” continuou crescendo, e atingiu 43% – dez pontos percentuais a mais em comparação a 2004, seu menor patamar registrado (33%). Mais do que isso, preocupava a dívida dos Estados com a China – 51% dos entrevistados consideravam a dívida com a China uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos para os próximos dez anos. Por fim, 17% diziam estar “muito preocupados”

com a possibilidade de a China se tornar uma ameaça militar para os Estados Unidos no futuro, enquanto 48% diziam estar “um tanto preocupados” (ibidem).

Durante visita do Premier Wen Jiabao aos Estados Unidos em setembro de 2010 – para a Assembleia Geral da ONU –, Obama reforçou seu compromisso de trabalhar em conjunto com a China para alcançar a paz e a estabilidade na Ásia, visto que, segundo ele, o mundo encarava a relação entre a China e os Estados Unidos como um elemento crucial numa série de questões de segurança em todo o mundo. Obama afirmou que o S&ED proporcionava justamente o espaço para que essas questões, e outras, fossem trabalhadas pelas duas nações (OBAMA, 2010).

Alguns dias depois, durante reunião com líderes da ASEAN¹⁰⁷, da qual a China não é membro, Obama reafirmou a intenção de Washington em desempenhar um papel de liderança na Ásia, que agora já abrigava alguns dos principais parceiros comerciais dos Estados Unidos: “As President, I’ve therefore made it clear that the United States intends to play a leadership role in Asia. So we’ve strengthened old alliances, we’ve deepened new partnerships, as we are doing with China, and we’ve reengaged with regional organizations, including ASEAN” (OBAMA, 2010, p. 1424).

Em novembro de 2010, na Indonésia, durante viagem à Ásia, Obama falou sobre os interesses e intenções dos Estados Unidos em relação à China, bem como sobre Washington não ter interesse em conter o desenvolvimento chinês:

We want China to succeed and prosper. It’s good for the United States if China continues on the path of development that it’s on. That means that, first of all, just from a humanitarian point of view, lifting millions of people out of poverty is a good thing. It is also a huge expanding market where America then can sell goods and services, and so we think China being prosperous and secure is a positive. And we’re not interested in containing that process. We want China to continue to achieve its development goals. We do want to make sure that everybody is operating within an international framework and sets of rules in which countries recognize their responsibilities to each other. That’s true for the United States. That’s true for China (OBAMA, 2010, p. 1784).

Poucos dias depois, na Coreia, Obama voltou a falar sobre a ascensão chinesa e como os Estados Unidos não se opunham a ela: “I’ve been very clear and persistent since I came into office that we welcome China’s rise” (OBAMA, 2010, p. 1807). De acordo com o presidente, o fato de a China ter crescido de forma tão notável era bom para os Estados Unidos, pois

¹⁰⁷ Associação de Nações do Sudeste Asiático

significava que a China, além de ser um bom mercado, tinha a oportunidade de ser um parceiro responsável para os Estados Unidos (ibidem).

5.1.3 Década de 2010: China como ameaça à liderança dos EUA

Em janeiro de 2011, foi Hu Jintao quem visitou os Estados Unidos. Na ocasião de sua visita, Obama mais uma vez destacou a cooperação entre os países e saudou a ascensão chinesa: “We have an enormous stake in each other’s success [...] The United States welcomes China’s rise as a strong, prosperous, and successful member of the community of nations” (OBAMA, 2011, p. 24). Essa visita oficial marcava o oitavo encontro entre os líderes desde que Obama assumiu, em mais uma demonstração de aproximação entre os países: “The positive, constructive, cooperative U.S.-China relationship is good for the United States” (OBAMA, 2011, p. 27).

Obama também destacou o compromisso dos Estados Unidos com a “*one-China Policy*” e com o diálogo militar entre os dois países, o que aumentava a confiança e reduzia os possíveis mal-entendidos. O presidente, inclusive, elogiou as atuações da China junto à Coreia do Norte e Irã, para redução de tensões relativas à proliferação nuclear (ibidem). Apesar do diálogo estabelecido e das melhorias na transparência dos seus assuntos militares e de segurança, por parte da China, permaneciam as incertezas sobre como a China utilizaria as suas crescentes capacidades, segundo o relatório sobre o poderio militar chinês de 2011 (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2011).

De acordo com o relatório de 2011, a ascensão da China seria uma característica definidora do panorama estratégico estadunidense do início do século XXI. O desenvolvimento econômico da chinês, aliado a uma base científica e tecnológica em expansão e a uma modernização militar, elevou o perfil internacional do país. A China agora atuava em mais frentes militares, mas Taiwan continuava sendo sua principal direção estratégica – o objetivo da China seria o de dissuadir a independência de Taiwan e influenciar a ilha para que resolvesse a disputa nos termos de Pequim. Nesse sentido, reforçar as relações militares entre Estados Unidos e Pequim era crucial para a estratégia estadunidense de moldar as escolhas de Pequim (ibidem).

Em fevereiro de 2012, Xi Jinping, então vice-presidente chinês, fez uma visita aos Estados Unidos, onde foi recebido por Obama, que voltou a saudar a ascensão chinesa. O presidente americano, no entanto, exigiu da China maiores compromissos com práticas

comerciais legais e com direitos humanos (OBAMA, 2012). As questões comerciais com a China, inclusive, envolvendo sobretudo práticas ilegais de comércio e uma suposta desvalorização do Renminbi, talvez tenham sido a principal pauta da política externa de Obama em relação à Pequim durante seu primeiro mandato: “Since I took office, we’ve brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration” (OBAMA, 2012, p. 289).

Obama sustentava seu discurso de que os Estados Unidos não tinham a intenção de conter os avanços chineses, mas sim fazer com que a China se adequasse às regras internacionais que jogar de forma justa: “our actions are not designed to in any way contain China, but they are designed to ensure that they are part of a broader international community in which rules, norms are respected, in which all countries can prosper and succeed” (OBAMA, 2012, p. 549).

As questões econômicas também geravam preocupações na população estadunidense. De acordo com a pesquisa do Chicago Council de 2012, apenas 21% dos americanos pensavam que a economia dos Estados Unidos permaneceria sempre maior que a da China, enquanto 76% pensavam que fosse mais provável que a economia chinesa crescesse e se tornasse tão grande como a estadunidense. 52% dos entrevistados consideravam o débito dos Estados Unidos com a China como uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos e 67% acreditavam que a China praticava um comércio injusto com os Estados Unidos (THE CHICAGO COUNCIL, 2012).

O crescimento do poder econômico e militar da China contribuiu para a visão americana da importância da Ásia para os interesses vitais dos Estados Unidos. A China continuou sendo considerada a segunda nação mais influente do mundo, em um nível já bem próximo ao dos Estados Unidos. Apenas 40% da população, entretanto, considerava o desenvolvimento da China como potência mundial uma ameaça crítica. Nesse sentido, sete em cada dez entrevistados (69%) também acreditavam que os Estados Unidos deveriam empreender uma cooperação e envolvimento amistosos com a China, em vez de trabalhar ativamente (28%) para limitar o crescimento dos asiáticos (ibidem).

Segundo o relatório sobre o poderio militar chinês de 2012, os avanços econômicos chineses carregavam consigo a expansão da influência diplomática do país em regiões de todo o mundo. E, à medida que a China assumiu novos papéis e responsabilidades na comunidade internacional, a modernização militar do país passou a centrar-se, cada vez mais, em investimentos em capacidades militares que permitiriam às forças armadas chinesas repelir forças estrangeiras que pudessem intervir regionalmente e conduzir uma vasta gama de missões,

incluindo missões distantes da China (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012).

Obama fora reeleito em 2012. Durante a corrida presidencial, em um debate, ao ser questionado sobre a ascensão da China e os desafios para o futuro dos Estados Unidos nesse sentido, respondeu que: “China is both an adversary, but also a potential partner in the international community if it’s following the rules. So my attitude coming into office was that we are going to insist that China plays by the same rules as everybody else” (OBAMA, 2012, p. 1628). O tema “China” foi central naquelas eleições, em um momento em que muito se questionava se a China representava um parceiro ou um adversário dos Estados Unidos (THE CHICAGO COUNCIL, 2012).

Em março de 2013 foi a vez de Xi Jinping, até então vice-presidente, se tornar presidente da China – em novembro de 2022, ele já havia se tornado o Líder do Partido Comunista da China. Já em junho daquele ano, Xi Jinping fez sua primeira visita oficial aos Estados Unidos: “Our decision to meet so early, I think, signifies the importance of the U.S.-China relationship. It’s important not only for the prosperity of our two countries and the security of our two countries, but it’s also important for the Asia-Pacific region and important for the world” (OBAMA, 2013, p. 551).

Na ocasião deste primeiro encontro, Obama voltou a reiterar que saudava a ascensão chinesa: “the United States welcomes the continuing peaceful rise of China as a world power” (OBAMA, 2013, p. 551). No entanto, mencionou que inevitavelmente existiam áreas de tensão entre os dois países, e que ambos precisavam contar com uma relação forte e cooperativa para enfrentar os desafios globais. Naquilo que era uma preocupação para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos – a falta de diálogo e transparência militar da China – Obama afirmou que avanços foram realizados.

we’ve made significant progress on a range of issues, whether it’s cooperation on addressing climate change, expanded military-to-military consultations that ensure awareness and avoid potential conflicts or miscommunications [...] And although there will continue to be some significant disagreements and sources of tension, I’m confident that they can be managed. And I want to reiterate that the United States welcomes the continuing peaceful rise of China and is interested in a China that is playing a stable and prosperous and responsible role, not only in the Asia-Pacific, but around the world. (OBAMA, 2013, p. 1007)

Segundo o Relatório sobre o poderio militar chinês de 2013, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos buscava justamente construir uma relação militar com a China que fosse sustentável e que incentivasse Pequim a cooperar com os Washington. Enquanto essa relação

mais sólida se construía, os Estados Unidos continuariam monitorando a evolução da estratégia militar chinesa e encorajariam a China a ser mais transparente sobre o seu programa de modernização militar. Pequim, por sua vez, buscava reforçar sua presença e influência internacional de forma positiva, investindo em seu programa militar ao passo que trabalhava as relações com militares estrangeiros (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2013).

O Quadrennial Defense Report de 2014 destacou a região Ásia-Pacífico como cada vez mais central para o comércio, a política e a segurança globais. À medida que os países da região continuavam a desenvolver as suas capacidades militares e de segurança, os gastos estadunidenses com defesa na região aumentavam. Destaque foi dado para a China, que avançava em ritmo rápido e abrangente em sua modernização militar – algo que, combinado com uma relativa falta de transparência e abertura por parte dos líderes da China no que diz respeito às capacidades e intenções militares, poderia aumentar as tensões na região (ibidem).

Obama manteve seu discurso em 2014: “We’re not interesting in containing China. We’re interested in China’s peaceful rise and it being a responsible and powerful proponent of rule of law in an international system” (OBAMA, 2014, p. 446). Inclusive, Obama utilizou-se do termo “ascensão pacífica da China” algumas vezes – sugerindo essa ser uma pauta relevante –, sobretudo em seu segundo mandato, manifestando seu interesse nisso e constantemente complementando que a ascensão chinesa deveria estar alinhada com o respeito da China às regras internacionais.

O fato de Washington e Pequim estarem mutuamente envolvidos em diversos assuntos estratégicos também fez com que Obama reiterasse em algumas ocasiões que seu desejo não era o de conter a China, mas sim de tê-la como parceira estratégica para lidar com essas questões: “There are a whole range of issues on the international stage in which cooperation between the U.S. and China are vital. So our goal is not to counter China. Our goal is not to contain China” (OBAMA, 2014, p. 489) – algo que ficou bastante evidente também durante a visita de Obama à China, em novembro de 2014. Nessa visita de Obama, Xi Jinping fez menções à Iniciativa Cinturão e Rota e ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, trazendo-os como tentativa de expandir a cooperação com países vizinhos e proporcionar o desenvolvimento comum da Ásia – e convidou os Estados Unidos a participarem ativamente de ambos (JINPING, 2014)

Assim [como Obama] também pensava a maior parte da população americana. Segundo o Chicago Council, em sua pesquisa de 2014, os cidadãos estadunidenses claramente

enxergavam a China como uma potência em ascensão, mas acredita que os Estados Unidos deveriam empreender uma cooperação e envolvimento amistosos com a China (67%) em vez de trabalhar ativamente para limitar o seu crescimento (29%). Menos da metade (41%) continuava a perceber o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos”. A dívida dos Estados com a China continuou sendo considerada mais crítica, do ponto de vista da população (47%). Por outro lado, para 70% dos entrevistados, o governo dos Estados Unidos deveria espionar secretamente o governo chinês (THE CHICAGO COUNCIL, 2014).

A segunda Estratégia de Segurança Nacional da administração Obama fora publicada em 2015 e enfatizou a cooperação com a China. Em sua declaração sobre o documento, Obama afirmou que o escopo da cooperação entre os dois países não tinha precedentes, ainda que os Estados Unidos se mantivessem alertas à modernização militar chinesa e ao cumprimento das normas internacionais por parte da China. À época, as tensões no Mar do Sul da China começavam a ganhar maiores proporções, e os Estados Unidos prezavam por soluções regionais diplomáticas (OBAMA, 2015; THE WHITE HOUSE, 2015).

The United States welcomes the rise of a stable, peaceful, and prosperous China. We seek to develop a constructive relationship with China that delivers benefits for our two peoples and promotes security and prosperity in Asia and around the world. We seek cooperation on shared regional and global challenges such as climate change, public health, economic growth, and the denuclearization of the Korean Peninsula. While there will be competition, we reject the inevitability of confrontation. At the same time, we will manage competition from a position of strength while insisting that China uphold international rules and norms on issues ranging from maritime security to trade and human rights. We will closely monitor China’s military modernization and expanding presence in Asia, while seeking ways to reduce the risk of misunderstanding or miscalculation. On cybersecurity, we will take necessary actions to protect our businesses and defend our networks against cyber-theft of trade secrets for commercial gain whether by private actors or the Chinese government (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 24).

Durante visita oficial de Xi Jinping aos Estados Unidos, em setembro de 2015, Obama mais uma vez reforçou os laços diplomáticos entre os países. Xi Jinping também fez declarações amistosas aos Estados Unidos, demonstrando que partilhava da política de engajamento norte-americana: “To work with the United States to build the new model of major-country relationship—without conflicts, without confrontation, with mutual respect and win-win cooperation—is a priority in China’s foreign policy” (JINPING, 2015, pp. 1183-1184).

Em fevereiro de 2016, os Estados Unidos assinaram a Parceria Transpacífica (TPP), um acordo de livre-comércio estabelecido entre países¹⁰⁸ banhados pelo Oceano Pacífico, incluindo países do sudeste asiático. Segundo Obama, a parceria permitiria que os Estados Unidos fizessem frente à China na região, estabelecendo as diretrizes e os caminhos para o século XXI: “TPP allows America—and not countries like China—to write the rules of the road in the 21st century, which is especially important in a region as dynamic as the Asia-Pacific” (OBAMA, 2016, p. 93).

Durante visita de Xi Jinping aos Estados Unidos em março de 2016 – para o Nuclear Security Summit –, Obama voltou a saudar a ascensão de uma China pacífica, estável e próspera. No entanto, manifestou os interesses dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico e as preocupações do país em relação aos direitos humanos e à capacidade de proteger a propriedade intelectual das empresas estadunidenses na China (OBAMA, 2016). Outro assunto que se tornava mais constante nas falas de Obama eram as disputas marítimas e territoriais no Mar do Sul da China. Embora os Estados Unidos não fossem reivindicadores de território, apoiavam fortemente a livre navegação na região:

In the South China Sea, the United States is not a claimant in current disputes. But we will stand with partners in upholding core principles, like freedom of navigation and overflight and lawful commerce that is not impeded and the peaceful resolution of disputes, through legal means, in accordance with international law. And as we go forward, the United States will continue to fly, sail, and operate wherever international law allows, and we will support the right of all countries to do the same (OBAMA, 2016, p. 632)

A pesquisa do Chicago Council de 2016, conduzida em junho, teve um foco especial nas eleições presidenciais que aconteceriam em novembro daquele ano. Os temas abordados permaneceram, mas a pesquisa buscou entender diferenças de entendimentos sobre esses temas entre eleitores democratas e republicanos – mas analisou também as respostas de forma geral. A China continuou sendo percebida como a segunda nação mais influente do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. A maioria (63%) continuou a acreditar que Washington deveria empreender uma cooperação e envolvimento amistosos com a China, em vez de trabalhar ativamente para limitar o seu crescimento (33%)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Nova Zelândia, Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Peru, Singapura, Estados Unidos e Vietname

¹⁰⁹ Não houve, nessa pesquisa, a pergunta sobre o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos”.

De acordo com o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, em seu relatório sobre o poderio militar chinês de 2016, a China tomava ações buscando resultados de longo prazo:

China's leaders seek ways to leverage China's growing military, diplomatic, and economic clout to advance its ambitions to establish regional preeminence and expand its international influence. Chinese leaders have characterized modernization of the People's Liberation Army (PLA) as essential to achieving great power status and what Chinese President Xi Jinping calls the "China Dream" of national rejuvenation. They portray a strong military as critical to advancing Chinese interests, preventing other countries from taking steps that would damage those interests, and ensuring that China can defend itself and its sovereignty claims (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2016, n.p)

Obama também enfatizava as capacidades e os interesses da China a longo prazo:

I mean, China is already engaging all the countries in the region around its own version of trade agreements. And they're sure not worried about labor standards or environmental standards or human trafficking or anticorruption measures. So you get a low-standard, lowest common denominator trade deal. And if America isn't creating high standards, then China's rules will govern in the fastest growing part of the world (OBAMA, 2016, p. 1065)

Em novembro de 2016, os Estados Unidos elegeram seu novo presidente: Donald Trump. Em mais uma alternância de partido, os Republicanos voltaram ao poder depois de Bush. Antes de finalizar seu segundo mandato, Obama encontrou Xi Jinping mais um vez. Nesse encontro – o nono e último¹¹⁰ enquanto presidente dos Estados Unidos –, Obama mais uma vez exaltou a cooperação diplomática entre os países e chamou a relação entre os dois países de “the most consequential in the world” (OBAMA, 2016, p. 1569). Obama também mencionou as tensões no Mar do Sul da China, e pediu que todos os reivindicadores de território reduzissem as tensões e resolverem as disputas pacificamente (ibidem).

Donald Trump assumiu a presidência dos Estados Unidos em 20 de janeiro de 2017. Desde sua campanha em 2016, trazia discursos mais protecionistas e menos multilaterais, contrários à política externa exercida por Obama, e assim agiu logo que assumiu. Entre as medidas tomadas pelo presidente, estava a retirada dos Estados Unidos do TPP, em 23 de janeiro, apenas três dias depois de tomar posse – em junho, Trump anunciaria a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e, em agosto, iniciaria as renegociações do NAFTA.

¹¹⁰ Em Lima, durante o APEC Summit, em novembro de 2016

Durante a primeira visita de Xi Jinping aos Estados Unidos na administração Trump, em abril de 2017, o diálogo estratégico oficial entre os países foi mantido. Dessa vez, no entanto, foi reconfigurado em quatro diálogos distintos: Comprehensive Economic Dialogue (CED), Diplomatic and Security Dialogue (DSD), Law Enforcement and Cybersecurity Dialogue (LECD), e Social and Cultural Dialogue (SCD), que aconteceriam no decorrer daquele ano (TIEZZI, 2018).

Uma das principais pautas de Trump em relação à China em seus primeiros meses de mandato foi a Coreia do Norte, sobre a qual o presidente americano procurou obter o apoio da China para conter o programa nuclear do país. As disputas no Mar do Sul da China também se fizeram presentes, com a administração defendendo as liberdades fundamentais de navegação e sobrevoo, bem como a garantia do fluxo de comércio legal na região. Trump também mencionou várias vezes que a China praticava um comércio injusto com os Estados Unidos, que haviam perdido dezenas de milhares de fábricas desde que a China havia aderido à Organização Mundial do Comércio (TRUMP, 2017, n.p).

Na pesquisa conduzida pelo Chicago Council em 2017, a população parecia concordar com Trump nesse sentido, com 68% dos entrevistados identificando a China como praticando comércio injusto com os Estados Unidos. A China continuou sendo considerada o segundo país mais influente do mundo, atrás dos Estados Unidos e seguida pela Rússia. Apenas 39% da população, entretanto, enxergava o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos” (THE CHICAGO COUNCIL, 2017).

Ainda em 2017, em agosto, Trump assinou um Memorando Presidencial pedindo ao Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR) que investigasse as leis, políticas, práticas e ações da China que pudessem estar prejudicando a propriedade intelectual, a inovação e a tecnologia estadunidenses. E durante sua visita à China, em novembro, enfatizou a importância de Estados Unidos e China alcançarem uma relação comercial que fosse conduzida numa base justa e igualitária, apelando para que a China proporcionasse maior acesso a seu mercado para as exportações e empresas dos Estados Unidos (TRUMP, 2017, n.p)

Por outro lado, Trump anunciou acordos de investimento com a China e alinhou cooperações em diversos temas, como cibersegurança, combate às drogas, combate ao terrorismo, desnuclearização da Coreia do Norte, segurança regional e diálogos militares. Ainda em novembro, no entanto, se reuniu com autoridades do Japão, Índia e Austrália para restabelecer o Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD), com o objetivo de garantir uma

região Indo-Pacífico livre e aberta, mas sinalizando também uma nova frente militar contra a China (GALE; SHEARER, 2018).

A Estratégia de Segurança Nacional da administração Trump foi lançada em dezembro de 2017 e foi a mais severa em relação à China desde que começou a ser publicada. O documento tratou a China como uma potência revisionista, que usa a tecnologia e a informação para alterar os equilíbrios de poder regionais a seu favor (THE WHITE HOUSE, 2017). Segundo Trump, ao comentar sobre a Estratégia, os Estados Unidos enfrentavam potências rivais, como a Rússia e a China, que buscavam desafiar a influência, os valores e a riqueza estadunidenses (TRUMP, 2017, n.p).

China seeks to displace the United States in the Indo-Pacific region, expand the reaches of its state-driven economic model, and reorder the region in its favor [...] For decades, U.S. policy was rooted in the belief that support for China's rise and for its integration into the post-war international order would liberalize China. Contrary to our hopes, China expanded its power at the expense of the sovereignty of others. China gathers and exploits data on an unrivaled scale and spreads features of its authoritarian system, including corruption and the use of surveillance. It is building the most capable and well-funded military in the world, after our own. Its nuclear arsenal is growing and diversifying. Part of China's military modernization and economic expansion is due to its access to the U.S. innovation economy, including America's world-class universities (THE WHITE HOUSE, 2017).

Apesar de Washington buscar continuar a cooperação com Pequim, a Casa Branca alegava que a China se utilizava de incentivos e penalidades econômicas, operações de influência e ameaças militares implícitas para persuadir outros estados a seguir sua agenda política e de segurança. Os investimentos em infraestrutura e estratégias comerciais chinesas fortaleciam suas aspirações geopolíticas, enquanto os esforços para construir e militarizar postos avançados no Mar do Sul da China ameaçavam o livre fluxo do comércio, a soberania de outras nações e a estabilidade regional (THE WHITE HOUSE, 2017).

A China conduzia uma rápida campanha de modernização militar, destinada a limitar o acesso dos Estados Unidos à região e proporcionar à China uma maior liberdade de ação. Embora a China apresentasse suas ambições como mutuamente benéficas, a dominância chinesa ameaçava diminuir a soberania de muitos estados no Indo-Pacífico. Nesse sentido, Estados em toda a região clamavam por uma liderança contínua dos Estados Unidos em uma resposta coletiva que manteria uma ordem regional (ibidem).

Em março de 2018, Trump anunciou a imposição de sobretaxas às importações estadunidenses de aço e alumínio, o que impactaria a China e daria início à Guerra Comercial entre os dois países. Segundo o presidente, a tarifa se justificava pelo fato de o país ter um

déficit comercial da ordem de US\$ 800 bilhões – sendo US\$ 500 bilhões com a China: “Last year, we lost \$500 billion on trade with China. We can’t let that happen” (TRUMP, 2018, n.p). Aproximadamente um ano antes, em abril de 2017, Trump já havia assinado um Memorando que investigaria se as importações de alumínio ameaçam a segurança econômica e nacional dos Estados Unidos.

Foi o Memorando assinado em agosto de 2017, no entanto, que concluiu que a China se utilizava de práticas ilegais de comércio, tais como transferência forçada de tecnologia de empresas estadunidenses, que estavam entrando na China, para entidades chinesas e restrições contratuais ao licenciamento de propriedade intelectual e tecnologia estrangeira no seu país. Ainda segundo o estudo, as políticas e práticas injustas da China causavam dezenas bilhões de dólares em danos aos Estados Unidos todos os anos (NATIONAL ARCHIVES, 2018). Isso teria motivado Trump a impor tarifas diretamente a produtos importados da China – tarifas de 25% em cerca de 1.300 produtos, que alcançavam US\$ 50 bilhões. Em abril, a China foi quem adotou tarifas sobre produtos dos Estados Unidos – em até 25% sobre 128 produtos –, além de ter acionado a OMC contra as tarifas dos Estados Unidos para aço e alumínio – novas tarifas foram aplicadas pelas duas partes nos meses que se seguiram.

Em julho de 2018, o vice-presidente dos Estados Unidos, Mike Pence, dirigiu duras críticas à China, acusando o país asiático de agir estrategicamente para enfraquecer a posição econômica global dos Estados Unidos. Pence disse que os chineses estavam utilizando meios, como restrições de propriedade e investimento, para pressionar empresas americanas a compartilharem suas inovações tecnológicas. Além disso, mencionou que a China estava impondo exigências de licenciamento que beneficiavam desproporcionalmente os empreendimentos chineses e criticou os planos industriais de longo prazo da China, que subsidiavam substancialmente as empresas estatais, permitindo que elas inundassem o mercado com produtos de baixo custo, prejudicando as empresas americanas (PENCE, 2018, n.p).

De acordo com a Pesquisa conduzida pelo Chicago Council, em julho 2018, embora apenas 42% dos americanos considerassem uma possível guerra comercial com a China uma ameaça crítica aos interesses dos Estados Unidos, 72% estavam muito (31%) ou mais ou menos (41%) preocupados com o fato de uma guerra comercial com a China prejudicar a sua economia local. Os americanos continuavam claramente conscientes de uma China em ascensão – e ainda a viam como o segundo país mais influente do mundo, considerando-os importante para a economia (92%) e para a segurança dos Estados Unidos (85%). No entanto, apenas 39% dos americanos consideravam o desenvolvimento da China como potência mundial uma ameaça

crítica aos Estados Unidos, seguindo uma tendência de percentuais baixos iniciada em 2004 (THE CHICAGO COUNCIL, 2018).

Em setembro de 2018, em mais uma tentativa de justificar as sobretaxas impostas – Trump fez isso de forma recorrente durante seu mandato –, o presidente afirmou que nenhum de seus antecessores teve a coragem de fazer o que ele estava fazendo, e que era isso que os Estados Unidos precisavam: “China is a far bigger problem. I’m being strong on China because I have to be. They’re taking \$500 billion out a year. Can’t let that happen. Nobody has ever done what I’ve done” (TRUMP, 2018, n.p). De acordo com Trump, os Estados Unidos não deveriam ter apoiado a entrada da China na OMC no passado, sendo este um dos principais impulsionadores do déficit estadunidense com a China: “And it all started with the WTO. It was a defective deal. And it all started — without the WTO, China is not China as we know it today” (TRUMP, 2018, n.p).

De acordo com o Relatório sobre o poderio militar chinês de 2018, os líderes da China, desde 2002, buscavam cada vez mais aproveitar a crescente influência econômica, diplomática e militar da China para estabelecer uma preeminência regional e expandir a influência internacional do país. Segundo o relatório, a “Iniciativa Cinturão e Rota” (ICR) teria como objetivo desenvolver laços econômicos fortes com outros países, moldar seus interesses para se alinharem com os da China e impedir o confronto ou a crítica à abordagem chinesa. Em virtude dos laços econômicos, os países participantes na Iniciativa poderiam desenvolver dependência econômica do capital chinês, e a China poderia se aproveitar disso para alcançar os seus interesses (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018).

De acordo com a Estratégia de Defesa Nacional de 2018, a China era um concorrente estratégico dos Estados Unidos: “China is a strategic competitor using predatory economics to intimidate its neighbors while militarizing features in the South China Sea” (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 1). Segundo o documento, o desafio central para a prosperidade e segurança dos Estados Unidos era justamente o ressurgimento da concorrência estratégica de longo prazo por parte daquilo que a Estratégia de Segurança Nacional (2017) classificou como potências revisionistas. Para o Departamento de Defesa tornava-se cada vez mais claro que a China – e a Rússia – queriam moldar um mundo consistente com o seu modelo autoritário – ganhando autoridade sobre as decisões nações. (ibidem).

Negociações sobre um Acordo comercial com a China foram iniciadas ainda em 2018, mas a primeira fase de um novo acordo comercial entre os países seria concluída apenas no fim de 2019 – e assinada em janeiro de 2020. Bem antes disso, segundo Trump, as sobretaxas

impostas já surtiam efeito sobre a China: “I really believe they [China] want to make a deal. The tariffs have absolutely hurt China very badly. But our country is taking in a lot of money through tariffs. A lot of money. A lot of tariffs; steel-dumping tariffs and others” (TRUMP, 2019, n.p). Segundo Mike Pence, embora o foco fossem as questões comerciais, outras preocupações permaneciam: “Now, other issues will remain: the freedom of navigation in the South China Sea, debt diplomacy, interference in domestic political affairs, and the rights of religious minorities in China. And Beijing knows where we stand” (PENCE, 2019, n.p).

Ainda segundo Pence (2019), a ascensão da China se tornaria um problema não só para os Estados Unidos, mas sim para a OTAN:

Perhaps the greatest challenge NATO will face in the coming decades is how we must all adjust to the rise of the People’s Republic of China. And adjust we must. For determining how to meet the challenge of Chinese 5G technology, meet the challenge of the easy money offered by China’s Belt and Road Initiative, is a challenge European allies must contend with every day. Whether we like it or not, the implications of China’s rise will profoundly affect the choices NATO members will face, individually and collectively. China’s expanding influence will necessarily demand more of America’s attention and resources. And as we meet that challenge, our European allies must do more to maintain the strength and deterrence of our transatlantic alliance with their resources (PENCE, 2019, n.p)

O discurso de Trump em relação à China, por sua vez, embora envolvesse outros temas, concentrava-se nas questões comerciais com a China: “China is a major competitor” (TRUMP, 2019, n.p). Trump insistia em dizer que o apoio à adesão da China à OMC fora um erro cometido pelos Estados Unidos e que, não somente a gestão anterior – de Obama – havia errado em fazer demasiadas concessões à China, mas também os antecessores de Obama. Quando questionado se as sobretaxas impostas não afetariam mais o consumidor americano do que propriamente os chineses, Trump argumentava que a China estava subsidiando a produção interna e, por isso, os contribuintes dos Estados Unidos estavam pagando muito pouco dessas sobretaxas (TRUMP, 2019).

Segundo o Chicago Council (2019), naquele ano 42% dos americanos afirmavam que o desenvolvimento da China como potência mundial representava uma ameaça crítica para os Estados Unidos. Dois terços dos americanos (68%) diziam preferir empreender uma cooperação e um envolvimento com a China, em vez de trabalhar ativamente para limitar o crescimento do poder chinês (31%). E 49% se mostravam a favor da imposição de sobretaxas às importações provenientes da China (THE CHICAGO COUNCIL, 2019).

Uma pauta marcante da administração Trump – já abordada anteriormente pelo Executivo, mas formalizada em 2019 –, foi a insistência em mudar a classificação de países em

desenvolvimento na OMC, alegando uso indevido de tratamento especial e diferenciado na Organização. Em um memorando publicado no dia 26 de julho de 2019, a administração abordou o tema de forma oficial e destacou a China como detentora indevida desse status:

China most dramatically illustrates the point. Since joining the WTO in 2001, China has continued to insist that it is a developing country and thus has the right to avail itself of flexibilities under any new WTO rules. The United States has never accepted China's claim to developing-country status, and virtually every current economic indicator belies China's claim. After years of explosive growth, China has the second largest Gross Domestic Product in the world, behind only the United States. China accounts for nearly 13 percent of total global exports of goods, while its global share of such exports jumped five-fold between 1995 and 2017. It has been the largest global exporter of goods each year since 2009. Further, China's preeminent status in exports is not limited to goods from low-wage manufacturing sectors. China currently ranks first in the world for exports of high-technology products, with such exports alone increasing by 3,800 percent between 1995 and 2016. Other economic figures tell a similar story. Valued at nearly \$1.5 trillion, China's outbound foreign direct investment (FDI) exceeds that of 32 of 36 OECD countries, while its inbound FDI of nearly \$2.9 trillion exceeds all but one OECD country. China is home to 120 of the world's 500 largest companies, and its defense expenditures and total number of satellites in space are second only to those of the United States (THE WHITE HOUSE, 2019, n.p)

De acordo com a administração, não fazia sentido que a China – e outros países – ainda mantivessem para si o status de país em desenvolvimento – enquanto, em sua percepção, não o eram – somente para usufruir dos benefícios concedidos, tais como prazos mais amplos para a implementação de algumas regras ou normas comerciais estabelecidas no âmbito da Organização. Trump insistia em dizer que a entrada da China na OMC foi o principal fator para a ascensão chinesa, principalmente a econômica e a comercial: “China became rich because of the WTO. That's when China really ascended. That's when China went up. That's when they made their great rise” (TRUMP, 2019, n.p)

Em agosto de 2019, por meio de determinação do Departamento do Tesouro, os Estados Unidos acusaram oficialmente a China de país manipulador de sua moeda (MOSHN, 2019). Apesar da escalada nas tensões, os países mantiveram negociações para um Acordo Comercial bilateral, que teria sua primeira fase concluída em dezembro de 2019. Em linhas gerais, a Fase 1¹¹¹ desse Acordo envolveu a redução ou suspensão de tarifas sobre determinados produtos chineses, e em contrapartida, a China concordou em aumentar a aquisição de produtos dos Estados Unidos e em implementar reformas estruturais, que iam desde propriedade intelectual

¹¹¹ A fase 1 do Acordo também abria o caminho para a Fase 2 do mesmo. Entretanto, a Fase 2 nunca fora concluída durante o governo Trump

e transferência de tecnologia até agricultura, serviços financeiros e câmbio (THE WHITE HOUSE, 2019).

Embora outros temas tenha sido pauta da política externa dos Estados Unidos em relação à China entre 2017 e 2019, como as citadas por Pence (2019) e outras, como Hong Kong e Taiwan, certamente as questões comerciais foram o ponto principal da administração nesses três primeiros anos. Apesar da escalada nas tensões entre as duas potências, em diversas ocasiões Trump mencionou que possuía uma boa relação com Xi Jinping, mas que entendia que o presidente chinês jogava em favor dos interesses da China, assim como ele jogava em favor dos Estados Unidos (TRUMP, 2017; TRUMP, 2018; TRUMP, 2019)

Segundo o relatório sobre o poderio militar chinês de 2019, o plano da China para as próximas décadas envolvia a concretização de uma China poderosa e próspera, equipada com forças armadas do mais alto nível, de forma a garantir o status da China como a potência proeminente na região Indo-Pacífico. Para o plano presente, a China buscava continuar expandindo sua influência global através de estratégias como a Iniciativa Cinturão e Rota. Ainda de acordo com o relatório, a modernização militar da China visava a obtenção de capacidades com potencial para superar as principais vantagens operacionais e tecnológicas dos Estados Unidos (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2019).

A Estratégia de Inteligência Nacional de 2019 destacou que a democratização do espaço também colocava desafios significativos para os Estados Unidos, e a China continuava a aumentar a sua presença neste domínio, com planos para alcançar ou exceder a paridade em algumas áreas, como o desenvolvimento de uma gama completa de armas antissatélite para reduzir a eficácia militar e a segurança geral dos Estados Unidos (OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE).

Enquanto os maiores desafios de governo de Bush e Obama vieram no início de seus mandatos – atentado de 11 de setembro e crise de 2008, respectivamente –, o maior desafio da administração Trump apareceu em 2020: a pandemia de covid-19. No dia 31 de janeiro de 2020, os Estados Unidos declaram emergência de saúde pública e suspenderam¹¹² a entrada [no país] de pessoas [como imigrantes e não-imigrantes] que representavam risco de transmissão do vírus. Essas, no entanto, seriam apenas as primeiras de muitas medidas, a nível nacional e internacional, tomadas em relação à pandemia, que se tornaria uma das principais ferramentas de ataque de Trump à China.

¹¹² A permissão de entrada nos Estados Unidos, assim como aconteceu em vários outros países, sofreria alterações no decorrer do ano.

Além de se referir ao vírus como “Chinese vírus”: “I have to call it where it came from; it did come from China. So I think it’s a very accurate term” (TRUMP, 2020, n.p) – o que gerou descontentamento de Pequim –, Trump fez acusações de que o governo chinês estava escondendo informações sobre a origem do vírus – que poderia ter se originado em um laboratório chinês – e disse que Pequim poderia ter detido o vírus antes que se espalhasse pelo mundo, mas não o fez. Trump também criticava a atuação da Organização Mundial da Saúde, acusando-a de favorecer a China (TRUMP, 2020) – em julho de 2020, anunciou a saída dos Estados Unidos da Organização, que aconteceria em julho de 2021. Seu sucessor, no entanto, reverteu a decisão quando assumiu.

Trump tentaria a reeleição naquele ano, mas não venceria. Segundo o presidente, a China não gostaria de vê-lo reeleito, principalmente por conta das sobretaxas impostas: “Well, China doesn’t want to see me elected, and the reason is that we’re getting billions and billions of dollars — many billions of dollars a month from China. China never gave our country anything. China gave us nothing” (TRUMP, 2020, n.p). Antes que terminasse seu mandato, entretanto, tomou outra série de medidas que escalaram as tensões entre os países, como ordenar que a China fechasse seu consulado em Houston, nos Estados Unidos – retaliado pela China, que ordenou o fechamento do consulado dos Estados Unidos em Chengdu. Além disso, Trump tentou trazer a China para a mesa de negociações do New START – acordo sobre controle de armas nucleares e impôs restrições à tecnologia de semicondutores estadunidense de ir para a Huawei.

Em junho, Trump sancionou uma lei¹¹³ que designava sanções e responsabilizava chineses pela repressão aos muçulmanos uigures na província chinesa de Xinjiang. Ao final do mandato de Trump, em 2021, o Departamento de Estado dos Estados Unidos, através de Mike Pompeo (Secretário de Estado) determinou que, pelo menos desde março de 2017, a China cometeu crimes contra a humanidade contra a população uigur e outros membros de grupos minoritários étnicos e religiosos em Xinjiang, incluindo prisões arbitrárias, tortura, trabalho forçado e até mesmo genocídio (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021).

As ações de Trump e sua administração em relação à China, junto à própria ascensão chinesa, parecem ter surtido efeito na população. Segundo o Chicago Council, 55% da população considerava o “Desenvolvimento da China como uma potência mundial” como “uma ameaça crítica aos interesses vitais dos Estados Unidos”. Entre os entrevistados, 72% viam a China como um rival dos Estados Unidos e 73% como um parceiro comercial injusto – com

¹¹³ Law S. 3744, the “Uyghur Human Rights Policy Act of 2020” (the “Act”)

55% concordando em aumentar as sobretaxas impostas a produtos provenientes da China e 54% concordando em reduzir o comércio com os chineses (THE CHICAGO COUNCIL, 2020).

O Relatório sobre o poderio militar chinês de 2020 trouxe uma retrospectiva sobre os últimos 20 anos da estratégia e das forças armadas chinesas. No relatório, o Departamento de Defesa apontou que o primeiro relatório, de 2000, avaliou as forças armadas da China naquela altura como sendo um exército considerável, mas arcaico e pouco adequado às ambições de longo prazo do Partido Comunista Chinês. Duas décadas depois, após uma série de avanços, o objetivo chinês passou a ser o de tornar-se um exército de “classe mundial” até ao final de 2049 – ainda que não tenham definido o que significa um exército de “classe mundial”. Segundo o relatório, era provável que Pequim procurasse desenvolver, até meados do século, um exército que seja igual – ou em alguns casos superior – ao militar dos EUA (UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE, 2020).

A China, inclusive, de acordo com o Departamento de Defesa, já superava os Estados Unidos em algumas áreas, como construção naval, mísseis balísticos e de cruzeiro convencionais baseados em terra e sistemas integrados de defesa aérea. Além disso, a China investia em uma reestruturação completa do Exército de Libertação Popular (ELP) para melhorar a sua prontidão geral de combate e para expandir a presença militar no exterior. Apesar dos progressos, ainda existiam grandes lacunas e deficiências – algo que a China reconhecia –, e, por isso, a China precisaria de aproximadamente mais 3 décadas de modernização e reformas para alcançar seus objetivos (ibidem).

Em corrida presidencial contra seu futuro sucessor, Joe Biden, Trump fez diversas menções à China, dizendo, sobretudo, que se Biden fosse eleito, os Estados Unidos perderiam espaço para a China e voltariam a adotar políticas que beneficiavam mais a China do que o próprio Estados Unidos. “If Joe Biden becomes President, China will own the United States” (TRUMP, 2020, n.p) – Biden, vencedor das eleições, no entanto, manteve uma política de contenção da China. Em seu discurso de despedida, Trump destacou a imposição de tarifas históricas e o Acordo com a China. Ressaltou também que antes que o Acordo pudesse surtir efeitos, os Estados Unidos e o mundo inteiro foram atingidos pelo vírus chinês. A relação comercial, que estava mudando rapidamente enquanto milhões de dólares eram canalizados para os Estados Unidos, se viu prejudicada pela pandemia e Washington viu-se obrigada a mudar suas prioridades (TRUMP, 2020).

5.2 Considerações Finais

Para a análise em questão, três fatores emergem como pilares fundamentais e diretamente relacionados entre si. Primeiramente, as orientações da Política Externa dos Estados Unidos, expressadas pelos discursos presidenciais e pelas Estratégias de Segurança Nacional analisadas, os quais delineiam uma política nacional comum em todos os governos analisados direcionada para três objetivos básicos: a) o estabelecimento de uma ordem internacional favorável aos Estados Unidos; b) a promoção e manutenção dos interesses nacionais estadunidenses; e c) a prevenção, mitigação ou anulação de ameaças aos Estados Unidos ou à política externa estadunidense em si.

Num segundo plano, a marcante ascensão da República Popular da China entre 1990 e 2020 e o reconhecimento dos Estados Unidos quanto à essa ascensão, com destaque para os campos econômico, comercial e militar, mas também abrangendo outras searas, como a tecnológica, a científica, a diplomática e a financeira, evidenciando a magnitude desse crescimento. Isto é, além da ascensão chinesa ser evidente por si só, os Estados Unidos a reconheciam e a abordavam em seus documentos oficiais – bem como em discursos presidenciais.

Em terceiro lugar, a percepção estadunidense sobre a China, que passa por três grandes momentos. No primeiro deles, a China, embora relevante e já em ascensão, contemplava apenas mais uma pauta da política externa dos Estados Unidos – juntamente a outras nações emergentes. Em um segundo momento, ocupou mais espaço na agenda e passou a representar uma ameaça à política externa estadunidense, à medida que migrava de potência regional para potência mundial. E, em um terceiro momento, tornou-se uma das principais pautas e uma ameaça à liderança dos Estados Unidos, enquanto se consolidava como potência mundial e se tornava uma concorrente.

Não houve, portanto, momentos ou acontecimentos específicos que marcaram a transição entre essas fases, mas sim uma transição gradativa entre elas. Isto é, a ascensão chinesa foi acompanhada por uma mudança significativa na percepção dos Estados Unidos sobre a própria China, o que, por sua vez, gerou uma mudança na política externa estadunidense em relação à China. Esse processo, por sua vez, fez com que os Estados Unidos passassem a articular de forma reiterada os princípios delineados no primeiro tópico, de estabelecimento de uma ordem internacional favorável, atuação em prol dos interesses nacionais e combate às ameaças percebidas.

Essas percepções são bastante evidentes em certas situações, principalmente em referências diretas à China, como as que foram apresentadas aqui. Em grande parte dos discursos, no entanto, é bastante notável a opção por uma abordagem mais diplomática, em que comentários ou eventuais críticas são direcionadas de forma mais sutil pelos interlocutores – sobretudo durante os encontros oficiais. Em discursos isolados – fora do contexto de encontros oficiais –, tornam-se mais visíveis essas percepções nos discursos proferidos.

Onde as percepções – e suas alterações gradativas – são mais evidentes, são nos documentos oficiais analisados do Poder Executivo – as Estratégias de Segurança Nacional, da Casa Branca, e os relatórios do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Na década de 1990, à exceção de 1992, as Estratégias de Segurança Nacional foram publicadas anualmente. A partir de Bush, 2001, passaram a ser publicadas uma vez a cada mandato. Em compensação, as publicações do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ganharam expressividade justamente a partir da década de 2000. Nos documentos, são notáveis e marcantes as mudanças nas referências à China.

Aqui, portanto, nos propomos a discorrer brevemente sobre esses três fatores e sobre suas interações, para compreender de que maneira esta dinâmica complexa se deu e moldou a política externa dos Estados Unidos em relação à China no período estudado. Ao investigar estas relações, buscamos identificar um possível *modus operandi* de política externa dos Estados Unidos e elucidar alguns dos desdobramentos essenciais que moldaram e continuam moldando as relações entre as duas mais proeminentes potências mundiais.

Em todas as administrações – de Bush a Trump – a Estratégia publicada incluía os três objetivos básicos citados. O que divergia uma da outra, grosso modo, era o contexto. Se na década de 1990 os Estados Unidos não possuíam mais um rival à sua altura, passaram a ter a partir da década de 2010. Se, no primeiro momento, de estabelecimento de uma nova ordem mundial, via-se na China uma oportunidade para os Estados Unidos ampliarem sua influência na Ásia, se tornou uma incógnita alguns anos depois e um grande desafio mais à frente. As percepções e preocupações em relação à China, portanto, foram mudando e ganhando expressividade no decorrer das três décadas.

Na década de 1990, a política externa dos Estados Unidos em relação à China foi marcada por uma abordagem de engajamento, adotada tanto sob a presidência de George H. W. Bush quanto na de Bill Clinton. Embora houvesse preocupações evidentes, como o Incidente de Tiananmen – que estremeceu as relações momentaneamente –, a estratégia predominante ao longo dos anos foi a de fomentar a cooperação e o diálogo entre as duas nações. Os Estados

Unidos acabavam de sair vitoriosos da Guerra Fria, como a única superpotência mundial. As prioridades, então, eram o estabelecimento da nova ordem mundial e como o país lidaria com as oportunidades e os desafios desta.

Em 1990, a economia chinesa representava apenas 6% do tamanho da economia dos Estados Unidos. A segunda maior economia do mundo, a japonesa, tinha apenas metade do tamanho da estadunidense. No comércio internacional, somente a Alemanha rivalizava com os Estados Unidos. A China comercializava apenas 12% do total dos Estados Unidos. Ainda assim, no entanto, a China já era superavitária em relação aos Estados Unidos – sempre o foi, na série histórica estudada. O déficit americano, contudo, ainda não gerava incômodo. Além das cifras serem baixas, a China ainda tinha pouca expressividade no comércio internacional. Em relação às despesas militares, a chinesa representava somente 3% da norte-americana e a representatividade limitava-se ao regional. Muito embora, o contingente sempre tenha sido expressivo.

Inicialmente, portanto, as principais inquietações concentravam-se nas questões de direitos humanos e democracia, e como isso poderia afetar na disseminação dos valores norte-americanos, sendo estas bandeiras de ambas as administrações – Bush e Clinton. Foi ao longo da primeira década – e não no início – que outras preocupações começaram a emergir. À medida que a economia chinesa crescia, o déficit americano nas relações comerciais com a China também crescia. O envolvimento do país asiático em questões nucleares e venda de armas também passaram a ocupar um espaço mais significativo na agenda bilateral. E, se a China ainda não era párea no plano internacional, regionalmente [Indo-Pacífico] se tornava cada vez mais relevante para os Estados Unidos.

As Estratégias de Segurança Nacional da década de 1990 evidenciavam uma atenta observação por parte de Washington em relação a Pequim. Enquanto a Estratégia de 1990 focava em Tiananmen, a de 1991 já trouxe a China como um desafio regional complexo, razão pela qual os Estados Unidos deveriam manter relações com o país. Já se atribuiu à China o status de potência emergente, ou de país em ascensão, na Estratégia de 1993 e, em virtude disso, os Estados Unidos mostravam sua disposição em agir em prol de seus interesses: “we must carefully watch the emergence of China onto the world stage and support, contain, or balance this emergence as necessary to protect U.S. interests” (THE WHITE HOUSE, 1993).

Porém, ainda que atenta aos avanços chineses, incluindo os militares, Washington entendia que as capacidades de Pequim se limitavam ao nível regional: “Given its growing economic potential and already sizable military force, it is essential that China not become a

security threat to the region” (THE WHITE HOUSE, 1994). Alinhadas aos preceitos básicos da política externa estadunidense, as Estratégias eram claras quanto a seus objetivos maiores. Os Estados Unidos deveriam observar a ascensão chinesa e, a partir disso, agir para proteger seus interesses nacionais.

Na Estratégia de Segurança Nacional de 1995, há um destaque para o desenvolvimento de um amplo engajamento diplomático com a China que fosse capaz de abranger os interesses econômicos e estratégicos dos Estados Unidos em relação ao país e à Ásia. Os Estados Unidos continuaram reconhecendo o crescente poderio econômico e militar da China, bem como a necessidade de assegurar que essa ascensão não representasse uma ameaça à segurança regional. Para tal, os Estados Unidos buscaram promover a participação da China em mecanismos de segurança regional (THE WHITE HOUSE, 1995).

Entre 1990 e 1995, a economia chinesa mais que dobrou de tamanho – passou de um PIB de 360 bilhões de dólares para 734 bilhões. Nesse mesmo período, as exportações cresceram 139% e as importações 147%. O orçamento militar cresceu em menor proporção, mas ainda assim em percentual expressivo: 25%; contudo ainda representava apenas 4% do americano. Foi sob essa perspectiva que a China adquiriu uma nova centralidade na agenda de política externa de Clinton. Ao passo que Washington mantinha sua estratégia de engajamento, visando promover seus interesses e ampliar sua influência no exterior, expressava cada vez mais suas preocupações em relação à China.

Os avanços chineses e as políticas estadunidenses já sinalizavam que a China passaria a ocupar um papel mais proeminente na agenda dos Estados Unidos na década seguinte. Durante a própria década de 1990, à medida que decorria, ficava mais evidente que a relação sino-americana não se limitaria a um pequeno leque de assuntos. O engajamento bilateral foi gradualmente abrangendo uma gama mais ampla de preocupações, abordando áreas cruciais como poderio militar e segurança e influência regionais. Segundo Clinton, caberia à China decidir se iria se tornar uma ameaça aos Estados Unidos ou não. E, nesse sentido, o presidente acreditava que Washington não deveria aumentar a probabilidade de Pequim escolher o caminho da ameaça, justificando, assim, uma política de engajamento (CLINTON, 1999).

A ascensão chinesa continuou com números expressivos na segunda metade da década, sobretudo nos índices econômicos e comerciais. De 1995 a 2000, a economia cresceu outros 65% e a corrente de comércio, 69%. À exceção do Japão, nenhum país asiático era páreo à China nesses aspectos. Atentos aos avanços, e preocupados com o crescente déficit – aumento de 223% entre 1990 e 1995 e de 148% entre 1995 e 2000 –, o respaldo dos Estados Unidos à

adesão da China à OMC evidenciava a intenção norte-americana de induzir a China a operar em conformidade com as normas e regulamentos internacionais estabelecidos, para que os Estados Unidos pudessem ter mais controle sobre essa situação. Essa pauta ganhou destaque gradativo e ficou bastante evidente nas Estratégias de Segurança Nacional de 1996 a 2000, até que a China se tornasse membro da Organização.

Embora a China já estivesse em um evidente processo de ascensão na década de 1990, sua influência a nível global ainda era incipiente – enquanto a estadunidense talvez estivesse em seu auge. Tanto Bush quanto Clinton reconheciam a força da China enquanto potência regional, mas pareciam ainda não vislumbrar um cenário de competição direta com os Estados Unidos. Nesse sentido, a política externa dos dois presidentes em relação à China foi marcada por uma abordagem pragmática e de engajamento, que buscava balancear desafios à política externa com a promoção da cooperação e da estabilidade na região Ásia-Pacífico.

Na transição da década de 1990 para a década de 2000, é evidente como os Estados Unidos passaram a observar a ascensão chinesa com uma atenção mais aguçada. O Relatório Sobre o Poderio Militar Chinês, elaborado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, é uma evidência clara dessa mudança de foco, assim como são as Estratégias de Segurança Nacional, que passaram a tratar a China com maior centralidade em outras temáticas. Os documentos, juntos aos discursos presidenciais, sinalizavam uma postura mais vigilante em relação à ascensão chinesa e o entendimento de que essa ascensão era um fenômeno inescapável, e a forma como ela seria gerida teria implicações profundas para a ordem global. À medida que a China consolidava sua posição como potência regional, os Estados Unidos buscavam adaptar sua política externa para lidar com os desafios e oportunidades que essa nova realidade geopolítica apresentava.

O primeiro relatório sobre o poderio militar chinês identificava ambições chinesas de tornar-se a principal potência da região e entendimentos, por parte dos líderes chineses, de que os Estados Unidos agiriam para conter esse progresso. A China continuou ascendendo e os Estados Unidos continuaram observando atentamente – mas, agora, com mais atenção que anteriormente. A Estratégia de 2002 deixava claro que à medida que a China avançava militarmente, crescia a preocupação sobre as reais capacidades chinesas e os temores sobre a volta de antigos padrões de competição entre grandes potências.

A primeira metade da década de 2000 serviu para que a ascensão chinesa se consolidasse. A China se tornou membro da OMC em 2001 e fortaleceu sua representatividade na economia e no comércio internacional. A partir de 2005, ganharia uma relevância bem maior,

com o país se colocando entre as três maiores potenciais mundiais em vários índices. Isto é, a China começou a se destacar como potência em outras áreas estratégicas – para além da econômica e da comercial –, como a militar, a científica, a tecnológica, a financeira e a diplomática.

Nesse período, a estratégia da política externa de George W. Bush em relação à China refletiu uma continuidade da estratégia de engajamento diplomático adotada pelos seus predecessores, sobretudo por Clinton, que vivenciou mais da ascensão chinesa durante seu mandato do que George H. W. Bush. De forma semelhante a Clinton, Bush compartilhava a convicção de que o comércio internacional poderia desempenhar um papel crucial no fortalecimento das relações sino-americanas, mantendo-se favorável à entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC). Para Bush, a adesão representaria um marco significativo, pois implicaria na expectativa de que a China aderisse às normas do comércio internacional – além de pressionar a China a reforçar o Estado de Direito e a implementar reformas civis (BUSH, 2001).

No entanto, é notável que, à medida que a década avançava, a agenda de Bush começou a incluir progressivamente outras questões importantes, principalmente – e novamente, já que essa pauta também apareceu na administração Clinton – as militares. Isso porque, mesmo que Clinton expressasse suas preocupações em relação à China, incluindo as temáticas militares e de segurança, esses temas não tiveram tanto peso quanto tiveram em Bush. Além disso, as diferentes circunstâncias colaboravam para essas agendas – na primeira década os Estados Unidos saíram da Guerra Fria como a única superpotência mundial e assistindo à dissolução de seu principal rival, enquanto a segunda década se iniciava com o atentado de 11 de setembro e os Estados Unidos colocando a temática segurança no topo de suas prioridades de política externa.

Nessas novas circunstâncias envolvendo segurança, os Estados Unidos percebiam a ampliação das forças militares e da influência regional da China com mais cautela e preocupados com a falta de transparência por parte de Pequim. Outro aspecto notável da Estratégia de Segurança Nacional de 2002 foi justamente a contrastante abordagem em relação à transparência militar chinesa, vista como uma lacuna preocupante, e à entrada da China na OMC, considerada como um avanço positivo na conformidade com as regras internacionais de comércio.

Os primeiros relatórios do Departamento de Defesa dos anos 2000 já percebiam uma China disposta a alcançar objetivos de longo prazo, integrando instrumentos diplomáticos,

militares e econômicos conjuntamente para estabelecer uma configuração estratégica de poder favorável a nível regional e global. Embora saudassem a ascensão chinesa, o Departamento de Defesa e a Casa Branca se mostravam claramente reticentes sobre as escolhas da China à medida que o seu poder e a sua influência cresciam, especialmente o seu poder militar. Sob esses aspectos, a China ganhava um novo papel na política externa dos Estados Unidos, passando a representar um problema para a mesma.

Em 2005, a economia chinesa já superava a economia francesa e inglesa, e em 2007 superaria a alemã, para se tornar a terceira maior do mundo – atrás de Estados Unidos e Japão. À medida que atraía mais investimentos estrangeiros diretos, crescia também comercialmente. No comércio internacional, já superava o Japão, se firmando como a terceira potência. Os avanços não surpreendiam apenas nas áreas econômicas, comerciais e militares, mas também nas áreas de tecnologia, inovação e produção científica. Em 2003, a China fez sua primeira missão espacial tripulada, e em 2005, já ocupava o segundo lugar mundial em produção científica e o décimo em pedidos de patentes.

Novamente, apesar da persistência na abordagem de engajamento diplomático, crescia a reticência por parte dos Estados Unidos em relação à China. Se tornavam mais constantes as críticas desferidas em discursos presidenciais, e a aplicação de sanções e abertura de processos contra a China na OMC ganhavam mais peso. O reconhecimento, em 2006, da China como a potência, entre as emergentes, com o maior potencial para competir militarmente com os Estados Unidos foi marcante para o crescimento da reticência – e, conseqüentemente, para a mudança da percepção acerca da China. Ganhavam maior destaque também os entendimentos de que Pequim estava traçando objetivos de longo prazo em diversas áreas, com o intuito de garantir uma configuração estratégica de poder favorável e os questionamentos sobre as escolhas que os líderes chineses faziam à medida que o poder e a influência do país cresciam, sobretudo no âmbito militar. O orçamento militar chinês em 2006 já era o terceiro maior do mundo. Dois anos depois, em 2008, se tornaria o segundo maior, atrás apenas do estadunidense.

A instituição dos diálogos estratégicos durante o governo Bush refletiu a necessidade de lidar com questões relevantes de maneira diplomática e planejada – Bush caracterizava a relação entre os dois países como complexa. Entretanto, os diálogos estratégicos demonstraram uma efetividade maior na abordagem de temas comerciais em comparação com assuntos mais complexos, como os de natureza militar, que envolviam uma comunicação mais desafiadora – sobretudo à medida que a ascensão chinesa tomava velocidade. O estabelecimento do QUAD,

em 2007, por exemplo, evidenciou a falta de alinhamento nas esferas militar e de segurança entre os dois países.

Embora a abordagem do governo Bush em relação a Pequim também tenha sido orientada pelo engajamento diplomático, a China certamente ganhou um papel diferente e de maior relevância na agenda estadunidense na década de 2000 – que ainda incluiria os primeiros anos de Obama. Os avanços econômicos, militares, comerciais e tecnológicos fizeram-se mais evidentes e a percepção sobre a China mudou. Assim como Clinton, mas agora em um contexto diferente – em que a China se tornava uma das principais potências mundiais – Bush também frisava que somente a China, enquanto potência ascendente, poderia decidir que rumo seguir (BUSH, 2008).

A política externa do governo Obama em relação à China também foi marcada por uma tentativa de engajamento diplomático como estratégia principal – pelo menos inicialmente. Temas sensíveis envolvendo a China tornaria ainda mais central para a política externa norte-americana a partir de 2010. Desde o início de seu governo, Obama salientou que os Estados Unidos buscariam se aproximar da China com um enfoque nos interesses nacionais, e que era isso que justificava uma cooperação pragmática com Pequim em áreas de interesse mútuo. Perspectiva essa trazida também pela Estratégia de Segurança Nacional de 2010, que trazia a China como um centro de influência em ascensão, com a qual os Estados Unidos deveriam cooperar para promover seus próprios interesses.

Enquanto uma crise econômica assolava os Estados Unidos, a China se tornava o maior exportador e o segundo maior importador do mundo [em 2009]. Nesse cenário, a administração Obama via mudar também a centralidade da China em sua agenda. Em 2010, o déficit comercial com a China atingiria um novo recorde, e a China se tornaria a segunda maior economia do mundo, com taxas de crescimento muito superiores às de seus concorrentes. Se em 1990 e em 2000, a economia chinesa representava apenas 6% e 12% da estadunidense, respectivamente, em 2010, já alcançaria 40%. Quando calculada considerando Paridade do Poder de Compra (PPC), o percentual chegava a 82%. E, além de ter se firmado como o segundo maior orçamento militar, em 2010 superou o Reino Unido em quantidade de ogivas nucleares.

Na transição da década de 2000 para a década de 2010, a China consolidava sua posição como potência mundial e reconfigurava a ordem internacional. E talvez o que tenha sido mais surpreendente nos avanços chineses – visto que o econômico, o comercial e o militar já eram mais evidentes – foram aqueles em outras áreas. Isto é, a China crescia e assumia posições de prestígio também em tecnologia, inovação e produção científica. No decorrer da década de

2010, consolidaria também essas posições e ampliaria a diplomática e a financeira, tornando-se uma verdadeira concorrente dos Estados Unidos – que, então, sentiriam sua liderança ameaçada.

Em virtude dos diversos avanços chineses, fora concedido à China um novo status internacional, bem como o reconhecimento de que a ascensão do país continuaria a moldar o sistema internacional. Os Estados Unidos permaneciam como o país mais poderoso, mas teriam que trabalhar cada vez mais as suas alianças – entre elas, aquela com a China. Obama reiterou em múltiplas ocasiões o apoio dos Estados Unidos à ascensão chinesa, frequentemente utilizando-se do termo "ascensão pacífica da China" enquanto refutava a ideia de contenção. No entanto, em diversas outras ocasiões, destacava suas intenções de que o papel de liderança na Ásia não fosse desempenhado pela China, mas sim pelos Estados Unidos.

Assim como fizera seu antecessor, Obama persistiu no engajamento diplomático e manteve os diálogos estratégicos com Pequim, mas viu seu tom e suas condutas em relação à China mudarem no decorrer de sua administração. Os Estados Unidos expuseram mais suas preocupações com os avanços chineses. Enquanto o próprio presidente mudava seu tratamento em relação à China, mencionando com mais frequência as tensões e os desentendimentos entre Washington e Pequim, os documentos oficiais também o faziam.

Os relatórios Departamento de Defesa apontavam para a falta de transparência por parte da China, o que aumentava a incerteza e o potencial para mal-entendidos e erros de cálculo. Nos documentos de 2011 e 2012, são destacados os desenvolvimentos econômicos e diplomáticos chineses que, aliados a avanços científicos, tecnológicos e militares, elevavam o perfil internacional do país. Conforme os avanços chineses se davam, os gastos dos Estados Unidos com segurança na Ásia aumentavam (DEPARTAMENTO DE DEFESA, 2011; 2012).

Em 2015, a China já tinha a maior corrente de comércio do mundo, superando a dos Estados Unidos. O déficit comercial dos Estados Unidos atingia um novo recorde (367 bilhões de dólares). A economia já era 60% da americana. Se comparada em termos de Paridade do Poder de Compra (PPC), 98% – e igualaria no ano seguinte. Também em 2015, a China lançou seu próprio sistema de pagamentos internacionais e, em 2016, a moeda chinesa foi incluída pelo FMI como uma moeda de reserva internacional e a China aumentou sua capacidade e expressividade financeira.

A Estratégia de Segurança de Nacional de 2015 reconhecia já o cenário de competição entre os dois países, no qual os Estados Unidos iriam gerir a concorrência a partir de uma posição de força, insistindo para que a China se adequasse às regras e normas internacionais.

Muito embora, os Estados Unidos rejeitavam a possibilidade de um conflito. Enquanto isso, a China trabalhava para impedir que outros países tomassem medidas que pudessem prejudicar seus interesses regionais (THE WHITE HOUSE, 2015). Ao assinar a Parceria Transpacífica, Obama enfatizou que os Estados Unidos fariam frente à China na região, estabelecendo as diretrizes e os caminhos para o século XXI (OBAMA, 2016).

A abordagem de Trump, de forma geral, seguiu uma linha mais protecionista e menos multilateral, em contraste à de Obama. Em relação à China, essa tendência ganhou mais força a partir do segundo semestre de 2017. Os diálogos estratégicos foram mantidos no início da administração de Trump – e reformulados –, mas não tiveram sequência. Além disso, o QUAD fora restabelecido, investigações sobre as práticas empresariais chinesas foram iniciadas, e preocupações com liberdades de navegação nos mares ao sul da China e alegações de que Pequim praticava um comércio injusto com os Estados Unidos tornaram-se mais constantes. Entre as várias pautas abordadas por Trump, a comercial se tornou a principal frente de atuação em relação à China.

A Estratégia de Segurança Nacional de 2017, no entanto, é que corrobora melhor nosso argumento, ao rotular a China como uma potência revisionista, que se utilizava de recursos disponíveis para alterar equilíbrios de poder a seu favor e que buscava deslocar a influência dos Estados Unidos na região do Indo-Pacífico e expandir o alcance do seu modelo econômico estatal. A Estratégia reconhecia que as tentativas de engajamento com a China foram falhas. Após décadas [frustradas] acreditando que apoiar a ascensão chinesa seria o caminho para fazer com que Pequim se adequasse à ordem internacional – favorável a Washington –, o que a China fez foi expandir o seu poder às custas da soberania de outros países. Segundo a Estratégia, parte da modernização militar e da expansão econômica da China deveu-se ao seu acesso à economia de inovação dos Estados Unidos, incluindo o acesso às universidades americanas de classe mundial (THE WHITE HOUSE, 2017)

De acordo com a Estratégia, a China desenvolvia capacidades avançadas suficientes para ameaçar a infraestrutura de comando e controle dos Estados Unidos. Enquanto a China desafiava o poder, a influência e os interesses americanos, os Estados Unidos responderiam às crescentes competições políticas, econômicas e militares que enfrentavam em todo o mundo (ibidem). Era a hora, portanto, de conter a China.

Os relatórios do Departamento de Defesa também já expressavam de forma mais clara que Pequim buscava se aproveitar da crescente influência econômica, diplomática e militar da China para expandir sua influência internacional. No relatório sobre o poderio militar da China

de 2018, a China foi rotulada como um “competidor” dos Estados Unidos, que se utilizava de sua forte economia e modernização militar para intimidar seus vizinhos. Em 2019, o Departamento de Defesa afirmou que a modernização militar da China buscava superar as principais vantagens operacionais e tecnológicas dos Estados Unidos. Em 2020, caracterizou as forças armadas chinesas como de alto nível, e afirmou que a China já superava os Estados Unidos em alguns setores militares (DEPARTAMENTO DE DEFESA, 2018; 2019; 2020)

Em 2020, o PIB chinês alcançou 70% do valor do americano – em 1990 era apenas 6%. Em Paridade do Poder de Compra (PPC), a economia chinesa superou a americana em 2017 e em 2020 representou 115% da americana. Ainda que a renda per capita chinesa fosse, em 2020, consideravelmente inferior a estadunidense (16%), registrou um crescimento surpreendente desde 1990 (3.174%). Em termos de Investimentos recebidos do e aportados no exterior, a China passou a figurar entre os principais no mundo inteiro, superando os Estados Unidos em algumas ocasiões.

No comércio internacional, ampliou sua vantagem nas exportações e reduziu sua distância nas importações – em 2020, o comércio internacional chinês representou 121% do estadunidense. Na corrente de comércio bilateral, por mais que as tarifas impostas por Trump tenham reduzido o déficit americano, as exportações chinesas continuaram sobressalentes – o déficit continuou superior a 300 bilhões de dólares. A China também se o principal polo produtivo e a principal produtora mundial de diversos produtos-chave para o comércio internacional.

Nas finanças, O Yuan cresceu consideravelmente em volume. Passou de 1,08% das reservas internacionais alocadas para 2,80% em 2021. E um dos motivos de seu crescimento nas reservas internacionais foi a sua crescente utilização nos pagamentos internacionais. Ainda que o dólar e o euro sejam supremos nesses dois sentidos, a China tem competido ou mesmo superado moedas tradicionais, como o Franco Suíço, o Dólar Australiano e o Dólar Canadense. No campo da produção científica, superou os Estados Unidos em termos de publicação em 2020 e ampliou sua distância em termos de citação. Na inteligência artificial e nos pedidos de patentes internacionais, também superou os Estados Unidos e assumiu a liderança.

Nos campos militares, expandiu o orçamento militar – alcançando 12,5% do total mundial –, assumiu a segunda colocação no ranking e passou a superar os Estados Unidos em alguns subsetores. A China também possui a maior força armada ativa do mundo e um inventário de equipamentos bastante avançado, além de se destacar mundialmente na produção e no comércio internacional de armas. Em 2020, ultrapassou a França e se tornou o país com o

terceiro maior arsenal de ogivas nucleares – atrás de Rússia e Estados Unidos. Na diplomacia, estabeleceu uma das maiores redes diplomáticas mundiais, aumentou sua participação e influência em fóruns e organizações multilaterais e investiu em iniciativas próprias.

Trump se referia à China como uma grande competidora, que buscava desafiar a influência, os valores e a riqueza dos Estados Unidos. E, em basicamente todas essas frentes citadas, a administração Trump trabalhou insistentemente para conter a China. Além das sobretaxas impostas, Washington trabalhou para que a China perdesse o status de país em desenvolvimento na OMC, acusou o país de ser manipulador de sua moeda, tentou negociar com Pequim a redução do poderio nuclear chinês e responsabilizou chineses pela repressão aos muçulmanos uigures na província chinesa de Xinjiang. Mike Pence, seu vice, também dirigia críticas à China de forma constante, inclusive mencionando que a ascensão da China seria um problema não só para os Estados Unidos, mas também para a OTAN.

Ao final de seu mandato, durante corrida presidencial, Trump afirmava que, se não fosse eleito, os Estados Unidos voltariam a agir de forma condescendente em relação à China, enquanto a linha de atuação deveria seguir seu *modus operandi*, de contenção da ascensão e rejeição da influência chinesa. Biden, seu sucessor, no entanto, manteve uma política externa confrontadora em relação à China. Segundo o ex-diplomata cingapuriano Kishore Mahbubani – antes mesmo que Biden assumisse –, criou-se um consenso interno nos Estados Unidos acerca da ameaça chinesa:

The geopolitical contest that has broken out between America and China will continue for the next decade or two. Although President Donald Trump launched the first round in 2018, it will outlast his administration. The president has divided America on all his policies, except one: his trade and technological war against China. Indeed, he has received strong bipartisan support for it, and a strong consensus is developing in the American body politic that China represents a threat to America. (MAHBUBANI, 2020)

Isto é, de acordo com Mahbubani, independentemente da continuidade de Trump ou da estrada de um novo presidente, a política externa dos Estados Unidos em relação à China se manteria confrontadora, reforçando o argumento de isso fora construído mais como uma política de Estado do que propriamente de governos, individualmente. Ainda que Trump possa ter escalado ou catalisado a percepção acerca da China como uma ameaça, dada sua conduta mais confrontadora, em relação a seus antecessores, isso já se construía antes dele. Criou-se, nos Estados Unidos, um consenso em relação à China como uma ameaça e, portanto, ela deveria ser contida. Novamente, salientamos, essa percepção não se estabeleceu pontualmente, após um acontecimento específico, mas sim de maneira gradativa.

Segundo Rose (1998), à medida que seu poder relativo aumenta, os Estados buscarão mais influência no exterior (ROSE, 1998). Zakaria (1999), por sua vez, argumenta que à medida que os Estados ficam cada vez mais ricos, eles constroem grandes exércitos e se envolvem na política para aumentar sua influência internacional, e esse comportamento decorre da tendência dos Estados de usar as ferramentas à sua disposição para obter controle sobre seu ambiente (ZAKARIA, 1999). Isso aconteceu com os Estados Unidos e também, mais tarde, com a China. Quando aconteceu com a China [rising power], os Estados Unidos, já estabelecidos [ruling power], reagiram.

6 CONCLUSÃO

Entre os aspectos analisados para a construção da análise, foi relativamente de fácil identificação a ascensão da China e a disposição dos Estados Unidos em agir em prol de seus objetivos – o estabelecimento de uma ordem internacional favorável aos Estados Unidos; a promoção e manutenção dos interesses nacionais estadunidenses; e a prevenção, mitigação ou anulação de ameaças aos Estados Unidos ou à política externa estadunidense em si. As percepções dos Estados Unidos acerca da China, no entanto, surgem de forma mais sutil, carecem de análise mais minuciosa e são passíveis de interpretações. Nesse sentido, estabelecer uma relação entre esses três aspectos foi o principal desafio desse trabalho.

A lógica que tentamos estabelecer foi a de que a China transitou numa escala de prioridades da política externa dos Estados Unidos. Iniciou a década de 1990 como apenas mais uma pauta de política externa dos Estados Unidos e terminou a década de 2010 como um dos principais problemas – senão o principal problema – da política externa estadunidense. Mais do que isso, a China passou a representar uma ameaça para a liderança norte-americana, mesmo que não viesse a ser algo iminente. Esse processo se deu a partir da ascensão chinesa e da percepção dos Estados Unidos sobre o que essa ascensão significava.

A principal mudança de tom aconteceu na administração Trump, que foi crucial para que as tensões com a China escalassem. No entanto, é imprescindível entender que esse processo se deu ao longo de três décadas e envolveu outras variáveis. Os índices econômicos, comerciais, tecnológicos, científicos, diplomáticos e militares abordados aqui, por exemplo, passaram a ser cada vez mais abordados nos documentos oficiais e nos discursos de todas as administrações. A disposição dos Estados Unidos, como país, em agir em prol dos seus interesses e em conter ameaças também não surgiu em Trump, e sempre fez parte das administrações analisadas.

Havia a expectativa de se utilizar o mandato de Joe Biden para corroborar nossa hipótese. No entanto, durante a elaboração desse trabalho, o mandato de Biden ainda estava em curso, completando seu terceiro ano. Nesse período de governo, contudo, foi notável a conduta de contenção da política externa da administração Biden em relação à China, evidenciando uma continuidade da disposição dos Estados Unidos em agir em prol de seus objetivos. Ao fim, a hipótese inicial fora corroborada.

Em algumas ocasiões, foi difícil trazer evidências por meio dos discursos presidenciais por estes naturalmente serem – muitas das vezes – diplomáticos. Enquanto em uma ocasião o

presidente em exercício proferia um discurso mais agressivo, em outra, posterior, abaixava o tom para evitar conflitos. Os documentos oficiais, em contraste, ainda que possuam uma linguagem não agressiva, são mais diretos quanto às percepções do Poder Executivo e possuem uma análise mais sistêmica, enquanto os discursos costumam ser mais pontuais. E foram justamente esses documentos que tornaram possível a corroboração da hipótese.

Outra análise que se fez fundamental, ainda que tenha sido conduzida de forma paralela, foi a das pesquisas do Chicago Council, que puderam evidenciar que a China ganhou maior centralidade na política externa dos Estados Unidos ao longo dos anos do ponto de vista da população. Isto é, a China, e sua ascensão, não eram pautas tratadas isoladamente pelo Poder Executivo, elas faziam parte também do cotidiano da população. Por fim, os relatórios do Departamento de Defesa sobre o poderio militar chinês, elaborados pelo Executivo, eram apresentados para o Poder Legislativo dos Estados Unidos, evidenciando mais uma arena em que a pauta estava presente.

A literatura escolhida, para além dos documentos oficiais, mostrou-se suficiente para a análise elaborada. Há obras muito relevantes, de autores renomados, sobre o tema, como Christensen (2015), Allison (2017) e Schweller (2018). Tais trabalhos dão maior relevância ao tema e estimulam as pesquisas. A aplicação do Process Tracing, por outro lado, se deu sob os preceitos mais básicos da metodologia, sob a forma de uma narrativa, uma vez que a transição entre as percepções se deu de forma gradativa, sem a identificação de eventos transitórios específicos.

Por fim, ainda que o trabalho não trate de uma possível transição hegemônica, ele poderá servir como base para possíveis futuros estudos sobre esse tema. Nesse sentido, enxergamos esse estudo como ambicioso, por considerar tal possibilidade. O presente estudo pode ganhar ainda maior relevância futuramente, se incluída a administração de Joe Biden. Mais à frente, hipóteses sobre as possíveis ações dos Estado Unidos, diante da crescente ameaça chinesa, poderiam ser elaboradas.

REFERÊNCIAS

AEI. American Enterprise Institute. **China Global Investment Tracker**. Disponível em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>> Acesso em 01 mai. 2023

ALLISON, Graham. **Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?** New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARCESATI, R. **China's space program is about more than soft power**. Merics, 21 Feb. 2019. Disponível em: <<https://merics.org/en/analysis/chinas-space-program-about-more-soft-power>> Acesso em 15 abr. 2023.

ARMS CONTROL ASSOCIATION. **The Six-Party Talks at a Glance**. 2022. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/factsheets/6partytalks>> Acesso em 19 out. 2023.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 393 p. Tradução Vera Ribeiro.

ART, Robert J. **The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul**. In: ROSS, R. S., FENG, Z. (Eds.). *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*. Cornell University Press. 2008.

BBC. **China anuncia lei para usar força contra Taiwan**. 2005. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2005/03/050308_chinadtl>. Acesso em 15 out. 2023

_____. **Os planos da China para virar nova superpotência espacial**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61706685>> Acesso em 15 abr. 2023

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. University of Michigan Press, 2019.

BEEVOR, Antony. **A Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Record, 2015

BEST, Richard et al. **China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications**. Order Code RL30946. CRS Report for Congress. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. Congressional Research Service. The Library of Congress. 2001.

BOER, Roland. **Socialism with Chinese Characteristics: A Guide for Foreigners**. Springer, 2021

BOESE, Wade. **Bush Approves Major Arms Deal To Taiwan, Defers Aegis Sale**. Arms Control Association, 2001. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/act/2001-05/press-releases/bush-approves-major-arms-deal-taiwan-defers-aegis-sale>> Acesso em 28 set. 2023

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. **The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position**. Quarterly Journal: International Security, Cambridge, v. 40, n. 3, p. 7-53, 2016.

CARVALHO, Cecília; Catermol, Fabrício. **As relações econômicas entre China e EUA: resgate histórico e implicações**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 215-252, jun. 2009. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11296>> Acesso em 02 nov. 2022

CECHIN, Alícia; BISPO, Scarlett Queen Almeida. **A Ascensão Chinesa no Setor Aeroespacial: Políticas de Desenvolvimento**, p. 934-955. In: Anais do VI Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação (ENEI): “Indústria e pesquisa para Inovação: novos desafios ao desenvolvimento sustentável”. São Paulo: Blucher, 2022.

CHANG-SHENG, S. **Do grande salto para frente à grande fome: China de 1958-1962**. Diálogos, 8(1), 107 – 129, 2017.

CHELLANEY, Brahma. **'Quad Initiative': an inharmonious concert of democracies**. The Japan Times. 2007. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2007/07/19/commentary/quad-initiative-an-inharmonious-concert-of-democracies/>> Acesso em 15 out. 2023

CHRISTENSEN, Thomas J. **Rising Dragon: Will China Dominate the 21st Century?** 1999.

_____. **The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power**. New York: W. W. Norton & Company, 2015.

CHRISTENSEN, Thomas J. **Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

_____. **The State of U.S.-China Diplomacy**. Remarks Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. Washington, DC: UNITED STATES Department of State. 2007. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/79866.htm>> Acesso em 14 out. 2023

CIPRIANI, Marco; GOLDBERG, Linda S.; LA SPADA, Gabriele. **Financial sanctions, SWIFT, and the architecture of the international payments system**. Federal Reserve Bank of New York. Staff Reports, no. 1047, no. 1047, 2023. Disponível em: <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr1047.pdf> Acesso em 01 mai. 2023

CNN. **Chinese president repeats threats of force against Taiwan**. Asia Now, 27 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/ASIANOW/east/9909/27/jiang.fortune/>> Acesso em 28 set. 2023

COLLIER, David. **Understanding Process Tracing**. PS: Political Science & Politics, 44(4), 823-830. Cambridge University Press. 2011

COX, Robert. **Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method**. Millennium, 12(2), 162–175, 1983.

D'AMBROGIO, Enrico. **The Quad: An emerging multilateral security framework of democracies in the Indo-Pacific region**. European Parliamentary Research Service, 2021.

DETSCH, Jack. **Trump Wants China on Board With New Arms Control Pact.** Foreign Policy. 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/07/23/trump-china-russia-new-arms-control-agreement-start/>> Acesso em: 02 nov. 2023

DW. **1950: Tratado de Amizade entre China e URSS.** [sem data de publicação]. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/1950-assinado-o-tratado-de-amizade-entre-china-e-urss/a-300726>> Acesso em: 26 out. 2023

FAISON, Seth. **U.S. and China sign accord to end piracy of software, music recordings and film.** The New York Times, 27 fev. 1995. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1995/02/27/business/us-and-china-sign-accord-to-end-piracy-of-software-music-recordings-and-film.html>> Acesso em 21 set. 2023

FAS. Federation of American Scientists. **Status of World Nuclear Forces.** Disponível em: <<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>> Acesso em 23 abr. 2023

FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis, Vozes, 1999.

FIORI, J. L. **Globalização, hegemonia e império.** In: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. Poder e dinheiro. Petrópolis: Vozes, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Coréia do Norte abandona acordo nuclear.** 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1101200304.htm>> Acesso em 03 out. 2023

_____. **Míssil da Otan atinge embaixada chinesa.** 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft08059902.htm>> Acesso em 20 set. 2023

_____. **Trump anuncia sobretaxa a mais US\$ 200 bi de produtos importados da China.** 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/trump-vai-sobretaxar-mais-us-200-bilhoes-em-importacoes-da-china.shtml>> Acesso em 20 set. 2023

FRIEDBERG, Aaron L. **The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?** International Security; Volume 30, Issue 2. Pp. 7–45. 2005.

_____. **Warring States: Theoretical Models of Asia Pacific Security.** Harvard International Review. 1996.

G1. **China adota tarifas sobre produtos dos EUA e tensão comercial aumenta.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/china-adota-tarifas-sobre-produtos-dos-eua-e-tensao-comercial-aumenta.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

_____. **China manda fechar consulado dos EUA em Chengdu em retaliação a Trump.** 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/07/24/china-fecha-consulado-dos-eua-em-chengdu.ghtml>> Acesso em: 02 nov. 2023

_____. **China vai à OMC contra tarifas dos EUA para aço e alumínio.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/china-vai-a-omc-contra-tarifas-dos-eua-para-aço-e-aluminio.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

_____. **EUA anunciam tarifas sobre US\$ 50 bilhões de importações da China.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/eua-anunciam-novas-tarifas-sobre-us-50-bilhoes-de-importacoes-da-china.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

_____. **EUA e China assinam fase 1 de acordo para aliviar guerra comercial.** 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/15/eua-e-china-assinam-fase-1-de-acordo-para-aliviar-guerra-comercial.ghtml>> Acesso em: 02 nov. 2023

_____. **EUA impõem sobretaxa de 25% ao aço importado e 10% ao alumínio.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/eua-impoe-sobretaxa-de-25-ao-aço-importado-e-10-ao-aluminio.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

_____. **EUA mandam a China fechar consulado em Houston.** 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/07/22/china-diz-que-eua-mandaram-fechar-seu-consulado-em-houston.ghtml>> Acesso em: 02 nov. 2023

_____. **Trump anuncia que iniciou retirada formal dos EUA da OMS.** 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/07/07/trump-vai-retirar-formalmente-os-eua-da-oms-diz-agencia.ghtml>> Acesso em: 02 nov. 2023

_____. **Trump anuncia saída dos EUA do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas.** 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

_____. **Trump assina decreto para retirar EUA de acordo com países do pacífico.** 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/trump-assina-ordem-para-retirar-eua-da-parceria-transpacifico.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

_____. **Trump propõe mais US\$ 100 bilhões em tarifas contra a China.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/trump-propoe-mais-us100-bilhoes-em-tarifas-contra-a-china.ghtml>> Acesso em: 26 out. 2023

GALE, Jesse Barker; SHEARER, Andrew. **The Quadrilateral Security Dialogue and the Maritime Silk Road Initiative.** Center For Strategic & International Studies, 2018. Disponível em: <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180717_GaleShearer_QuadSecurityDialogue.pdf>. Acesso em 26 out. 2023.

GASPAR, Ricardo Carlos. **A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos.** Cadernos Metrópole [online]. 2015, v. 17, n. 33 [Acessado 5 Novembro 2022], pp. 265-296. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3312>>. ISSN 2236-9996. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3312>.

GATT. **The General Agreement on Tariffs and Trade.** 1947

_____. **The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations.** 1994

GILPIN, Robert. **The Theory of Hegemonic War**. *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, The Origin and Prevention of Major Wars (Spring, 1988), pp. 591-613. The MIT Press. 1988.

_____. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press. 1981.

HE, Kai. **Explaining United States–China relations: neoclassical realism and the nexus of threat–interest perceptions**. *The Pacific Review*, v. 30, n. 2, p. 133-151, 2017.

HEIDUK, Felix; WIRTH, Christian. **The Quadrilateral Security Dialogue between Australia, India, Japan and the United States**. SWP Comment n° 31. German Institute for International and Security Affairs, 2023.

HIMLER, Brandt Allen. **Chinese Student Protection Act of 1992**. *Willamette Bulletin of International Law and Policy*, v. 1, n. 1, p. 109-125, 1993.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2016**. 2016.

_____. **The Military Balance 2017**. 2017.

_____. **The Military Balance 2018**. 2018.

_____. **The Military Balance 2019**. 2019.

_____. **The Military Balance 2020**. 2020.

_____. **The Military Balance 2021**. 2021.

_____. **The Military Balance 2022**. 2022.

_____. **The Military Balance 2023**. 2023.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)**. Disponível em: <<https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>> Acesso em 24 mar. 2023

_____. **IMF Adds Chinese Renminbi to Special Drawing Rights Basket**. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/AM16-NA093016IMF-Adds-Chinese-Renminbi-to-Special-Drawing-Rights-Basket>> Acesso em 24 mar. 2023

_____. **IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors**. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas>> Acesso em 25 mar. 2023

IRWIN, Douglas A. **The GATT in Historical Perspective**. The American Economic Review. Vol. 85, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association Washington, DC, 1995.

KISSINGER, Henry et al. **Does the 21st century belong to China?: the Munk debate on China**. House of Anansi, 2011.

KOPPEL, Andrea. **U.S. to sanction Chinese company**. CNN, 2001. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2001/US/09/01/china.sanctions/>> Acesso em 03 out. 2023

KRISTENSEN, H. M.; KORDA, M. A. **Chinese nuclear weapons, 2021**. Nuclear Notebook. Bulletin of the Atomic Scientists 2021, vol. 77, no. 6, 318–336., 2021.

LAMPTON, David M. **Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000**. Berkeley, CA: University of California Press, 2001.

LOS ANGELES TIMES. **New U.S. Embassy in Beijing dedicated**. Los Angeles Times Archives. 2008. Disponível em: <<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2008-aug-08-fg-embassy8-story.html>> Acesso em 15 out. 2023

LOWY INSTITUTE. **Asia Power Index 2023**. Disponível em: <<https://power.lowyinstitute.org/>> Acesso em 21 abr. 2023

_____. **Global Diplomacy Index 2021**. Disponível em: <<https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>> Acesso em 01 mai. 2023

LÜTHI, Lorenz M. **The Sino-Soviet Split: Cold War in the Communist World**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

MEARSHEIMER, John. **The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics**. Foreign Affairs, 2021.

MEARSHEIMER, John. et al. **The tragedy of great power politics**. WW Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Economia e política do desenvolvimento recente na China*** * Este trabalho faz parte da pesquisa “A Economia Política do Desenvolvimento e a Inserção Internacional Diferenciada na Ásia e América Latina”, desenvolvida pelo autor e financiada pelo CNPq. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 1999, v. 19, n. 3 [Acessado 2 Novembro 2022] , pp. 496-516. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31571999-1082>>. Epub 20 Abr 2022. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/0101-31571999-1082>.

MEEGDENBURG, Hilde van. **Process tracing: an analyticist approach**. In: Mello P.A. & Ostermann F. (Eds.), Routledge handbook of foreign policy analysis methods. London and New York: Routledge. 405-420. 2023

MOSHNI, Saleha. **U.S. Labels China a Currency Manipulator, Escalating Trade War**. Bloomberg, 2019.

NIKKEI ASIA. **China beats US in patent filings for second straight year.** Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Business/Technology/China-beats-US-in-patent-filings-for-second-straight-year>> Acesso em 15 abr. 2023

_____. **China tops U.S. to take research crown at global chip conference.** Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/China-tops-U.S.-to-take-research-crown-at-global-chip-conference>> Acesso em 15 abr. 2023

_____. **China trounces U.S. in AI research output and quality.** Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Business/China-tech/China-trounces-U.S.-in-AI-research-output-and-quality>> Acesso em 15 abr. 2023

OBERDORFE, D. **Trade Benefits for China Are Approved by Carter.** The Washington Post, 24 de Outubro de 1979. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1979/10/24/trade-benefits-for-china-are-approved-by-carter/febc46f2-2d39-430b-975f-6c121bf4fb42/>> Acessado em 16 set. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **The "Marshall Plan" speech at Harvard University, 5 June 1947.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>> Acessado em 05 nov. 2022.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).** 2023. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/tpd/tpp/tpp_e.asp> Acesso em 25 out. 2023.

PAK, Chông-dong; PARK, Jung-Dong. **The special economic zones of China and their impact on its economic development.** Greenwood Publishing Group, 1997.

PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas políticas de consenso e polarização.** Revista Esboços, Florianópolis, v. 24, n. 38, p. 339-359, dez. 2017.

PEREZ-SAIZ, Hector; ZHANG, Longmei; IYER, Roshan. **Currency Usage for Cross Border Payments.** IMF Working Paper. Strategy, Policy, and Review Department. 2023. Disponível em <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/24/Currency-Usage-for-Cross-Border-Payments-531324>> Acesso em 25 mar. 2023

PERMANENT MISSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA TO THE UNITED NATIONS. **China's Position on the US War in Iraq.** 2023. Disponível em: <http://un.china-mission.gov.cn/eng/chinaandun/securitycouncil/regionalhotspots/mideast/ylk/200902/t20090214_8417803.htm> Acesso em 03 out. 2023.

RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W.; LOBELL, Steven E. **Neoclassical Realist Theory of International Politics.** Oxford University Press, Nova York, 2016

ROSE, Gideon. **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.** World Politics v. 5, n. 1, pp. 144-177, 1998

ROSS, R. S., FENG, Z. (Eds.). **China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics**. Cornell University Press. 2008.

SCHWELLER, Randall. **Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations**. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 11, n. 1, 2018.

SCHWELLER, Randall; PU, Xiaoyu. **After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline**. *International Security*, v. 36, n. 1, pp. 41-72, 2011.

SCIMAGO. Scimago Journal & Country Rank. **Country Ranks**. Disponível em <<https://www.scimagojr.com/countryrank.php>> Acesso em 12 abr. 2023

SHENG, L. **Lee's U.S. visit and China's response**. In *China's Dilemma: The Taiwan Issue (China and Asia-Pacific)*, pp. 24-35). ISEAS–Yusof Ishak Institute. Published online by Cambridge University Press. 2001. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/abs/chinas-dilemma/lees-us-visit-and-chinas-response/0C2D22BC77A5A9162C77D03D9B436869>> Acesso em 28 set. 2023

SIRIPURAPU, Anshu; BERMAN, Noah. **The Contentious U.S.-China Trade Relationship**. Council on Foreign Relations, 2023.

SNIDER, Don M. **The National Security Strategy: documenting strategic vision**. Second Edition. 1995. Disponível em: <<https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf>> Acesso em 24 mai. 2023.

SOCIETY FOR WORLDWIDE INTERBANK FINANCIAL TELECOMMUNICATIONS (SWIFT). **RMB Tracker document centre: RMB Tracker January 2022**. Disponível em: <<https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence>> Acessado em 25 mar 2023.

_____. **Swift's Business Intelligence (BI) Watch**. Disponível em: <<https://www.swift.com/myswift/>> Acessado em 25 mar 2023.

SÖRENSEN, Camilla T. N. **Is China Becoming More Aggressive? A Neoclassical Realist Analysis**. *Asian Perspective*, Volume 37, Number 3, pp. 363-385. Johns Hopkins University Press 2013.

SPENCE, Jonathan. **Em busca da China moderna: quatro séculos de história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI Arms Industry Database**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armsindustry>> Acesso em 19 abr. 2023

_____. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>> Acesso em 19 abr. 2023

_____. **Trends in International Arms Transfers, 2021.** Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2022/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2021>> Acesso em 19 abr. 2023

_____. **Trends in International Arms Transfers, 2022.** Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022>> Acesso em 19 abr. 2023

THE CHICAGO COUNCIL ON GLOBAL AFFAIRS. **Chicago Council Surveys.** Disponível em < <https://globalaffairs.org/research/lester-crown-center-us-foreign-policy/chicago-council-survey>> Acesso em: 13 mai. 2023

THE GUARDIAN. **France and Germany unite against Iraq war.** 2003. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2003/jan/22/germany.france>> Acesso em: 03 out. 2023

TIEZZI, Shannon. **Another US-China Dialogue Bites the Dust.** The Diplomat, 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/10/another-us-china-dialogue-bites-the-dust/>>. Acesso em 26 out. 2023.

UNITED STATES. **Authorization for Use of Military Force and Patriot Act.** Public Law 107-40 – Sept. 18, 2001. Disponível em: <<https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>> Acesso em 14 jun. 2023

_____. Census Bureau. **Country and Product Trade Data.** Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/country/index.html>> Acessado em 23 abr. 2023

_____. **Compilation of Presidential Documents.** U.S. Government Publishing Office. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/app/collection/cpd/1992/07>> Acesso em 03 mai. 2023

_____. Department of Commerce. **Commerce Addresses Huawei's Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies.** 2020. Disponível em: <<https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts.html>> Acesso em: 02 nov. 2023

_____. Department of Defense. **2022 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.** Disponível em: <<https://www.defense.gov/CMPR/>> Acesso em 24 abr. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2000.** Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2020/09/DoD_China-Report_2000.pdf> Acesso em 03 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2002.** Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2002.pdf> Acesso em 03 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2003**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2003.pdf> Acesso em 03 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2004**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2004.pdf> Acesso em 09 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2005**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2005.pdf> Acesso em 09 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2006**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2006.pdf> Acesso em 09 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2007**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2007.pdf> Acesso em 09 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2008**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2008.pdf> Acesso em 09 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2009**. Disponível em: <https://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2009.pdf> Acesso em 10 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2010**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2010.pdf> Acesso em 10 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2011**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2011.pdf> Acesso em 10 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2012**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2012.pdf> Acesso em 11 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2013**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2013.pdf> Acesso em 12 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2014**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2014.pdf> Acesso em 12 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2015**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2015/11/DoD_China-Report_2015.pdf> Acesso em 12 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2016**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/05/DoD_China-Report_2016.pdf> Acesso em 12 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2017**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/05/DoD_China-Report_2017.pdf> Acesso em 15 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2018**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/05/DoD-China-Report_2018.pdf> Acesso em 15 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2019**. Disponível em: <http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/05/DoD_China-Report_2019.pdf> Acesso em 26 out. 2023

_____. Department of Defense. **China Military Power Report (CMPR) 2020**. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>> Acesso em 26 out. 2023

_____. Department of Defense. Office of the Historian. **The August 17, 1982 U.S.-China Communiqué on Arms Sales to Taiwan**. [Sem data de publicação]. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1981-1988/china-communicue>> Acesso em 20 set. 2023

_____. Department of Defense. **Quadrennial Defense Review Report 2001**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> Acesso em 20 set. 2023

_____. Department of Defense. **Quadrennial Defense Review Report 2006**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> Acesso em 20 set. 2023

_____. Department of Defense. **Quadrennial Defense Review Report 2010**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> Acesso em 20 set. 2023

_____. Department of Defense. **Quadrennial Defense Review Report 2014**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> Acesso em 20 set. 2023

_____. Department of Defense. **Report of the Quadrennial Defense Review 1997**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> Acesso em 20 set. 2023

_____. Department of State. **China: Sanctions Imposed on Chinese Entities**. Office of the Spokesman. Press Statement. 2002. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/7485.htm>> Acesso em 03 out. 2023

_____. Department of State. **Determination of the Secretary of State on Atrocities in Xinjiang**. Press Statement. 2021. Disponível em: <<https://2017-2021.state.gov/determination-of-the-secretary-of-state-on-atrocities-in-xinjiang/>> Acesso em 02 nov. 2023.

_____. Department of State. Office of the Historian, Foreign Service Institute. **Chronology of U.S.-China Relations, 1784-2000**. Disponível em: <<https://history.state.gov/countries/issues/china-us-relations>> Acesso em 28 set. 2023.

_____. Department of State. Office of the Historian, Foreign Service Institute. **Presidential and Secretaries Travels Abroad. China**. Disponível em: <<https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president/china>> Acesso em 28 set. 2023.

_____. Department of State. Office of the Historian, Foreign Service Institute. **Visits By Foreign Leaders of China**. Disponível em: <<https://history.state.gov/departmenthistory/visits/china>> Acesso em 28 set. 2023.

_____. Department of State. **Second Meeting of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue**. 2007. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/fs2007/85426.htm>> Acesso em 15 out. 2023.

_____. Department of State. **U.S.-China Social and Cultural Dialogue**. Office of the Spokesman. Media Note. 2017. Disponível em: <<https://2017-2021.state.gov/u-s-china-social-and-cultural-dialogue-2/>> Acesso em 26 out. 2023

_____. Department of State. **U.S. Imposes CW Sanctions Against Chinese Entities**. Office of the Spokesman. Press Statement. 1997. Disponível em: <<https://1997-2001.state.gov/briefings/statements/970522a.html>> Acesso em 03 out. 2023

_____. Department of the Treasury. **U.S.-China Comprehensive Economic Dialogue**. 2017. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/us-china-comprehensive-economic-dialogue>> Acesso em 26 out. 2023

_____. **Executive Order 12711**. Washington. 11 de abril de 1990. Disponível em <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/28450.pdf>> Acesso em 20 set. 2023

_____. General Accounting Office. **Implementation of 1992 U.S.-China Memorandum of Understanding on Market Access**. Washington, D.C. 20548: General Government Division, January 25, 1995.

_____. Government Publishing Office. **China Bilateral WTO Agreement**. 1999. Disponível em: <<https://clintonwhitehouse3.archives.gov/WH/New/WTO-Conf-1999/factsheets/fs-004.html>> Acesso em 28 set. 2023

_____. Office of Public Affairs. Press Release. **First U.S.-China Law Enforcement and Cybersecurity Dialogue**. 2017. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/first-us-china-law-enforcement-and-cybersecurity-dialogue>> Acesso em 26 out. 2023

_____. Office of the Director of National Intelligence (ODNI). **2005 National Intelligence Strategy**. Disponível em: <<https://www.dni.gov/files/documents/CHCO/nis.pdf>> Acesso em 02 nov. 2023

_____. Office of the Director of National Intelligence (ODNI). **2009 National Intelligence Strategy**. Disponível em: <<https://irp.fas.org/offdocs/nis2009.pdf>> Acesso em 02 nov. 2023

_____. Office of the Director of National Intelligence (ODNI). **2019 National Intelligence Strategy**. Disponível em: <<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2019/3289-2019-national-intelligence-strategy>> Acesso em 02 nov. 2023

_____. Office of the Federal Register (OFR). Presidential Documents: **Executive Orders**. National Archives and Records Administration, 2023. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/>> Acesso em 25 out. 2023

_____. Office of the Federal Register (OFR). Presidential Documents: **Other Presidential Documents**. National Archives and Records Administration, 2023. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/other-presidential-documents>> Acesso em 25 out. 2023

_____. Office of the Federal Register (OFR). Presidential Documents: **Proclamations**. National Archives and Records Administration, 2023. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/proclamations/>> Acesso em 25 out. 2023

_____. Office of the Historian. **Oil Embargo, 1973–1974**. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo>> Acesso em 12 nov. 2022

_____. **Presidential Determination No. 98–10 of January 12, 1998**. Certification Pursuant to Section (b)(1) of Public Law 99-183 and to Section 902(a)(6)(B) of Public Law 101-246. Executive Office of the President. Federal Register, v. 63, n. 15. 1998. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/d/98-1793>> Acesso em 27 set. 2023

_____. **Public Papers of the Presidents of the United States**. U.S. Government Publishing Office. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/app/collection/PPP>> Acesso em 03 mai. 2023

_____. **Taiwan Relations Act**. Public Law 96-8, 96th Congress, 22 U.S.C. § 8301. 1979. Disponível em: <<https://www.congress.gov/96/statute/STATUTE-93/STATUTE-93-Pg14.pdf>> Acesso em 28 set. 2023

_____. The White House. **Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization**. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>> Acesso em 02 nov. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1990**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 20
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1991**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 20
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1993**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 21
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1994**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 21
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1995**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 22
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1996**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 22
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1997**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 25
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1998**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 26
mai. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 1999**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 02
abr. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 2000**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 02
abr. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 2002**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 02
abr. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 2006**. Disponível em:
<<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 12
abr. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 2010**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 12 abr. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 2015**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 12 abr. 2023

_____. The White House. **National Security Strategy 2017**. Disponível em: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>> Acesso em: 12 abr. 2023

_____. The White House. **Speeches and Remarks**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/>> Acesso em: 21 mai. 2023

_____. The White House. **Statements and Releases**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/>> Acesso em: 21 mai. 2023

VALOR ECONÔMICO. **China supera os EUA em quantidade e qualidade de artigos científicos, diz pesquisa**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/08/10/china-supera-os-eua-em-quantidade-e-qualidade-de-artigos-cientificos-diz-pesquisa.ghtml>> Acesso em 15 abr. 2023

WALTZ, Keneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley. 1979.

WEN, Yi. **The Making of an Economic Superpower: Unlocking China's Secret of Rapid Industrialization**. New Jersey: World Scientific, 2016.

WESTAD, Odd Arne. **Introduction**. In: WESTAD, Odd Arne (Ed.). *Brothers in Arms: The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance, 1945-1963*. Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1998. p. 1-47.

WIPO. World Intellectual Property Organization. **International Patent Applications Defy 2022 Challenges, Continue Upward Trend**. Disponível em: <https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2023/article_0002.html> Acesso em 15 abr. 2023

WIVEL, Anders. **Explaining Why State X Made a Certain Move Last Tuesday: The Promise and Limitations of Realist Foreign Policy Analysis**. *Journal of International Relations and Development*, v. 8, n. 4, p. 354-380, dez. 2005.

WOHLFORTH, William C. **The Stability of a Unipolar World**. *International Security*, v. 24, n. 1, p. 5-1, verão de 1999.

WORLD BANK. **Debt Burden of Least Developed Countries continues to climb to a record \$744 billion in 2019**. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/12/debt-burden-of-least-developed-countries-continues-to-climb-to-a-record-744-billion-in-2019>> Acesso em 01 mai. 2023

_____. **Indicators**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator>> Acesso em 25 fev. 2023

_____. **Voting Powers**. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>> Acesso em 25 mar. 2023

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Documents, data and resources: Statistics**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm> Acesso em 25 fev. 2023

_____. **World Trade Statistical Review**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2022_e.htm> Acesso em 12 abr. 2023

ZAKARIA, Fareed. **From wealth to power: The unusual origins of America's world role**. Princeton University Press, 1999.

ZENGERLE, Patricia. **Trump signs bill pressuring China over Uighur Muslim crackdown**. Reuters. 2020. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-china-xinjiang-idUSKBN23O3EW>> Acesso em: 02 nov. 2023.