

SEÇÃO ESPECIAL

China-EUA: uma leitura da trajetória da disputa pela hegemonia

Marcos Caramuru de Paiva

Resumo: Este artigo busca analisar a história recente e os fatores relevantes relacionados à disputa China-Estados Unidos por hegemonia, e seu impacto no redesenho da ordem internacional. O relacionamento bilateral chegou a um ponto de tensão que não se dissipará. Ao mesmo tempo, a China não demonstra dispor de instrumentos suficientemente amadurecidos para exercer uma nova liderança. Seu foco é a Ásia, cenário de maior potencial para o acirramento da disputa. A realidade tal como se apresenta hoje definirá uma nova moldura de interação entre países na esfera mundial.

Palavras-chave: China; Estados Unidos; ordem internacional; Xi Jinping; Joe Biden.

China-U.S.A.: a reading of the hegemony dispute trajectory

Abstract: This article analyzes the recent history and relevant factors related to the China-United States dispute for hegemony, and its impact in the redesign of the international order. The bilateral relationship has reached a tension point that will not dissipate. At the same time, China does not seem to have sufficiently mature instruments to exercise a new leadership. Its focus is on Asia, the scenario with the greatest potential for the dispute's intensification. The reality as it presents itself today will define a new interaction framework between countries in the world sphere.

Keywords: China; United States; international order; Xi Jinping; Joe Biden.

As tensões entre a China e os Estados Unidos estão no nível mais elevado desde a abertura dos contatos bilaterais nos anos 1970. A expectativa que se tinha de que com o Partido Democrata no comando do governo americano pudesse haver um diálogo razoavelmente construtivo entre os dois grandes caiu por terra logo no início da administração Biden.

As lideranças chinesas têm indicado frequentemente que os Estados Unidos não admitem reconhecer o novo papel do seu país no mundo. Em diversas ocasiões, o próprio presidente Xi Jinping e o chanceler Wang Yi criticaram a mentalidade de Guerra Fria, de hegemonia e de soma zero (americana) na disputa.¹ Ao mesmo tempo, as autoridades dão múltiplas indicações de que não interromperão a trajetória do país nos segmentos econômico, tecnológico, diplomático e militar.

O governo americano, por sua vez, exacerba o ambiente de desconfiança ao abandonar a agenda de diálogo bilateral, sublinhar a ideia de que a grande divisão mundial do momento é aquela entre o mundo democrático e as autocracias, ao ativar o QUAD (ou QSD, Quadrilateral Security Dialogue, que envolve EUA, Japão, Austrália e Índia) e o AUKUS (pacto de segurança militar que envolve EUA, Reino Unido e Austrália), concebidos como instâncias de segurança antiChina, e ao engajar-se num verdadeiro corpo a corpo junto a vários países para denunciar os riscos da ascensão chinesa.

A guerra na Ucrânia contribui ainda mais para o ambiente de acusações mútuas. Autoridades americanas afirmam que os Estados Unidos não ficarão indiferentes aos países que ajudarem a Rússia a circundar sanções, enquanto as autoridades chinesas indicam que não importa quão precária ou desafiadora a situação internacional possa se afigurar, a China e a Rússia vão avançar na cooperação estratégica (Lawder & Shalal 2022, FMPRC 2022).

Há vozes que expressam uma visão mais equilibrada sobre como os dois países deveriam estar encarando a convivência. Larry Summers, por exemplo, num webinar recente de um *think tank* chinês, disse o seguinte:

Não acho realista que a China aspire a substituir os EUA como a principal potência econômica do mundo. Não acho realista que a China aspire a uma visão do conti-

1. Ver, por exemplo, "Xi says cold war, zero-sum mentality out of place", People's Daily Online, 10 de abril de 2018, disponível em <http://en.people.cn/n3/2018/0410/c90000-9447406.html> e "State Council and Foreign Minister Wang Yi meets the press", Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 7 de março de 2022, disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220308_10649559.html.

Marcos Caramuru de Paiva é sócio e gestor da KEMU consultoria, membro do Conselho Consultivo Internacional do CEBRI e foi embaixador em Pequim.

nente asiático na qual os Estados Unidos não sejam um participante ativo econômico, político e de segurança. Ao mesmo tempo, não acho realista que os Estados Unidos aspirem ao tipo de mundo hegemônico unipolar que muitos nos EUA falaram depois da queda do Muro de Berlim. E acho que nós, nos Estados Unidos, depois de quase um século em que era diferente, precisamos acomodar o fato de que não seremos a economia maior e completamente dominante do mundo para sempre.²

É reduzida, entretanto, a perspectiva de que a realidade se altere. A China, que até o período Xi Jinping operava na linha da máxima de Deng Xiaoping “esconda sua força, aguarde o seu tempo”, julga-se agora em condições de competir. Potências competem pela hegemonia. O objetivo máximo de cada uma delas, lembra John Mearsheimer (2003), é maximizar a sua quota de poder mundial.

Quanto aos Estados Unidos, se, por muitas décadas no século XX, as forças políticas internas convergiram no projeto de construir uma ordem internacional baseada em valores liberais e democráticos consolidados num contexto multilateral, agora unem-se em torno de um novo objetivo: conter a ascensão chinesa. O *establishment* político, ou parte expressiva dele, parece ter concluído que, depois de décadas de êxito, o projeto liberal e multilateralista resultou em ganhos para uma gama de países que não os próprios Estados Unidos, o principal deles a China. A meta é reverter essa realidade, ou pelo menos parar o avanço chinês. Ao mesmo tempo, a sociedade americana resiste em ver os EUA perderem a exclusividade do poder mundial.

Como quer que evolua a grande disputa China-EUA, o governo norte-americano dá mostras de que não quer enfrentá-la sem aliados. Desde que assumiu, Joe Biden procura atrair para suas posições os atores de médio e grande porte no cenário da Ásia do Nordeste e do Pacífico Sul. Ao mesmo tempo, busca seduzir os europeus, agora ainda com mais vigor diante do cenário de guerra ucraniano,

A melhor expectativa que se pode alimentar é que a China e os Estados Unidos busquem encontrar algum equilíbrio e até mesmo aceitem dividir o poder com potências de médio porte. Equilíbrio entre lideranças no contexto internacional é um estado que exige construção permanente.

2. Tradução livre. Ver “Wang Huiyao in dialogue with Lawrence H. Summers on Global Economy and Sino-U.S. Relations”, Center for China and Globalization (CCG), 26 de janeiro de 2022. A transcrição completa está disponível em inglês em: <http://en.ccg.org.cn/archives/74865>.

mesmo sabendo que os europeus desenvolveram laços comerciais e de investimentos profundos com a realidade chinesa e não dispõem do capital econômico e político norte-americano para enfrentar as perdas derivadas do *decoupling* das economias. Só o Reino Unido, que está à procura de um papel pós-Brexit e não tem relações tão profundas com a China como outros na região, parece determinado a seguir sem reservas o diapasão americano.

A China, por sua vez, desenvolve uma teia de contatos com países de todas as regiões para solidificar sua presença internacional. Iniciou a chamada amizade sem limites com a Rússia e tem feito o possível para manter o diálogo e os vínculos que desenvolveu com a Europa ao longo das últimas décadas.

A melhor expectativa que se pode alimentar é que a China e os Estados Unidos busquem encontrar algum equilíbrio e até mesmo aceitem dividir o poder com potências de médio porte. Equilíbrio entre lideranças no contexto internacional é um estado que exige construção permanente. Tem relação com uma série de fatores, entre eles alianças históricas e novas dos países líderes, situações circunstanciais ou por eles forjadas, capacidade de influência, peso e atratividade de propostas em foros multilaterais. Difícil atingi-lo em qualquer circunstância, mais agora à luz dos desenvolvimentos recentes.

Henry Kissinger (2012), na introdução de seu *Diplomacia*, avalia que os teóricos do equilíbrio de poder sempre deixam a impressão de que ele é a forma natural das relações internacionais, mas lembra que sistemas de equilíbrio de poder existiram raramente na História:

Para a maior parte da humanidade e nos períodos mais longos da história, o império tem sido a forma normal de governo. Impérios não têm o menor interesse em operar num sistema internacional; aspiram ser o sistema internacional. Impérios não precisam de um equilíbrio de poder. É como os Estados Unidos veem sua política exterior nas Américas — e a China, durante a maior parte da sua história, na Ásia (2012, 20).

ATIVOS E FRAGILIDADES CHINESAS NA TRAJETÓRIA

A robustez econômica é o maior ativo chinês na cena internacional. Mas o quadro interno, em seu conjunto, também conta. O país tem líderes determinados e um sólido sistema político, requisitos essenciais para uma atuação externa ambiciosa. O sistema tem a fragilidade intrínseca aos regimes pouco transparentes e está longe de mostrar compatibilidade com valores ocidentais, mas suas

bases são compatíveis com a história chinesa e ele goza de legitimidade interna. Uma parte expressiva da população saiu da pobreza, a classe média ampliou consideravelmente o acesso ao bem-estar e os mais abastados, possivelmente os que mais se incomodam com o papel vigilante e inibidor do Estado, dispõem de renda suficiente para viver muito acima da linha de conforto e remeter recursos ao exterior.

A realidade, no entanto, supera simplificações. A China tem limites para se tornar uma potência no estilo americano ou mesmo no estilo soviético da Guerra Fria. O modelo chinês dificilmente pode ser reproduzido sem a moldura cultural que o embala. Apenas alguns países asiáticos teriam condições de segui-lo. As poucas tentativas de exportar a lógica econômica têm gerado mais desafios do que sucesso. Tome-se a *Belt and Road Initiative de 2013* como exemplo. A China acredita que investimentos em infraestrutura, em qualquer circunstância, produzem, no curto ou longo prazo, ganhos econômicos. O país, com uma poupança elevadíssima, em larga medida na mão de bancos estatais, tem condições de investir pesadamente em ferrovias, rodovias, portos e, mais recentemente, na infraestrutura digital. Outros países não dispõem de tais condições. A China pode até financiá-los, como tem feito, mas os investimentos não necessariamente gerarão receita compatível com os pagamentos devidos ao financiador. O problema do endividamento de associados e beneficiários da *Belt and Road* é visível hoje. Os próprios chineses parecem ter perdido algo do entusiasmo inicial com a Iniciativa.

A gestão centralizada, mas com a geração de crescimento predominantemente nas mãos dos governos locais, é também algo difícil de reproduzir, mesmo em regimes autoritários. Governos centralizados tendem a funcionar rigorosamente de cima para baixo. A China opera num *mix* em que o papel das autoridades locais é essencial para o crescimento e para a solução de múltiplos problemas. Para bem gerir esse *mix*, o Partido Comunista Chinês segue há muito a diretriz de convocar jovens de talento nas universidades e oferecer-lhes oportunidade de ascensão num ambiente altamente competitivo.

O Partido Comunista tem contatos frequentes com os partidos com os quais se identifica no mundo e promove visitas regulares de membros desses partidos à China para apresentar-lhes os êxitos do seu modelo. De uma maneira geral, os vínculos do PCC com a esquerda mundial não parecem muito diferentes dos que estabelecem a social-democracia e os partidos de esquerda europeus ou, mais recentemente, a ultradireita americana com os grupos políticos que abraçam o seu sentido de direção. É verdade que, com um bom número de estatais a serviço do Estado, é sempre possível fazer a diferença e ampliar o capital político em países menores e

mais frágeis. Mas isso não necessariamente abre espaço para os países replicarem o modelo chinês.

No *front* diplomático, os chineses apregoam uma política pragmática, voltada para resultados e alegam que não exportam ideologia. É legítimo perguntar se chegará o momento em que o país se tornará confiante a ponto de projetar internacionalmente os valores de sua sociedade e da realidade política interna. Isso já pode estar na pauta. Num discurso em julho de 2021, em uma conferência do PCC com líderes partidários mundiais, Xi Jinping afirmou que “a história e a prática provaram e continuarão a demonstrar que o caminho da China é o correto... O Partido Comunista está desejoso de compartilhar experiências com partidos políticos de todos os países... para que possamos fazer bem ao nosso povo e aos povos ao redor do mundo.”³

A política externa chinesa defende ardorosamente o multilateralismo. A China indicou os dirigentes de vários organismos internacionais e lançou iniciativas como o Banco Asiático de Infraestrutura, mas não adota propriamente uma postura propositiva no contexto multilateral. Ao contrário. Seria razoável, por exemplo, esperar que uma iniciativa como a *Belt and Road* tivesse

sido apresentada num foro internacional existente. Não foi. Os chineses têm baixa tolerância para o confronto aberto de visões, típico do debate multilateral, e expõem dificuldade diplomática para atrair aliados em torno de ideias. Suas iniciativas buscam atrair aliados em troca de vantagens econômico-financeiras.

A China desenvolveu, ao longo dos últimos anos, alguns conceitos “multilateralistas”, como o da construção de uma “comunidade de destino compartilhado para a humanidade”, ou de um “mundo de prosperidade comum” ou a procura permanente de cooperação internacional no modelo *win-win*. Mas esses são essencialmente slogans, voltados para salientar que, em contraste com os EUA, o país busca, em sua atuação externa, fomentar o bem comum, enquanto os norte-americanos estariam voltados para satisfazer os seus interesses exclusivos.

Em suma, a China ainda tem limitada musculatura para construir uma trajetória de influência sustentável e eficaz na esfera política mundial ou na realidade

A China ainda tem limitada musculatura para construir uma trajetória de influência sustentável e eficaz na esfera política mundial ou na realidade interna dos países.

3. Tradução livre. Ver discurso de Xi Jinping no evento CPC and Political Parties Summit, na China, em 6 de julho de 2021. O texto completo está disponível em inglês em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/07/c_1310048196.htm.

interna dos países. Os maiores ativos chineses estão no fato de sua economia ter peso relevante para o crescimento da economia internacional e na sua capacidade de avançar em tecnologia, inclusive na exportação e na aplicação da tecnologia à atividade produtiva e à vida das sociedades, o que poderá ser crescentemente um fator de influência sobre as realidades dos países.

DE OBAMA A BIDEN, DE HU JINTAO A XI

Obama foi o primeiro presidente americano a visitar Pequim durante o seu primeiro ano de mandato. Não sem razão. A China havia demonstrado decidido apoio à promoção do crescimento da economia mundial quando a crise financeira de 2008 eclodiu, quatro meses antes da sua posse. Isso era essencial para os Estados Unidos.

Na verdade, convinha politicamente aos chineses engajar-se no combate à crise. O governo Hu Jintao, ao longo dos anos anteriores a 2008, havia se empenhado em um conjunto expressivo de reformas que muitos consideravam demasiado arrojadas para a China de então. Entre elas estavam as leis trabalhistas, que regulamentaram um mercado de trabalho anteriormente livre de qualquer imposição aos empregadores, e a exigência de contribuição das empresas à seguridade social. A crise ofereceu a chance de reverter o ambiente ácido interno gerado pelas reformas e aprovar um programa de estímulo econômico de RMB 4 trilhões, que mudou o humor do país, despertou o entusiasmo do segmento produtivo público e privado, assim como dos gestores locais, além de contribuir para a recuperação da economia global.

Na esteira do bom entendimento, Obama e Hu Jintao criaram, em 2009, o Diálogo Econômico Estratégico, liderado, do lado americano, pelo secretário do Tesouro Tim Geithner e pela secretária de Estado Hillary Clinton, e, do lado chinês, por duas personalidades com peso político: o conselheiro de Estado Dai Bingguo e o vice-primeiro-ministro Wang Qishan, hoje vice-presidente da República e líder da parte chinesa da Comissão Bilateral com o Brasil (COSBAN). Muitos acreditavam que esse seria o embrião de um G2 político-econômico, uma nova peça central no mapa do poder mundial.

Mas acreditar que os americanos haviam assimilado a ideia da China como um país de sua estatura, com quem dividiriam decisões sobre a ordem mundial, ia longe demais.

Embalado pela ideia de consolidar o G2, em junho de 2013 Xi Jinping viajou aos Estados Unidos, acompanhado apenas do chanceler Wang Yi e de Song Tao, o chefe da área internacional do Partido Comunista, para um encontro desprovido de maiores formalidades com o presidente Obama, em Sunnylands, destinado a aprofundar o relacionamento pessoal entre os chefes de Estado. Os chineses construíram em torno do encontro de Sunnylands a ideia de que nele se gestou um novo modelo de relacionamento entre duas grandes nações e que isso era uma escolha estratégica baseada na experiência histórica, nas condições nacionais e nas tendências do mundo.⁴ Sunnylands, para eles, não ocorreu por acaso. A China, desde 2012, desenvolvia o conceito do chamado *Novo Tipo de Política para as Grandes Potências*, para se contrapor à avaliação de que, nos momentos da História em que há uma potência em ascensão e outra determinada a preservar o status quo, algum tipo de conflito é inevitável.

Xi e Obama souberam construir um canal de comunicação, que permitiu a administração dos temas mais conflituosos. Encontraram-se onze vezes até o término do mandato do presidente americano, gerando o que Chen Li, diretor do Centro de China da Brookings, avaliou como um “um grau impressionante de cooperação construtiva” (ver Cheng 2016).

Mas acreditar que os americanos haviam assimilado a ideia da China como um país de sua estatura, com quem dividiriam decisões sobre a ordem mundial, ia longe demais. Ao contrário, os EUA embrenharam-se, depois de 2010, em manobras militares no Pacífico. Não se intimidaram em nenhum momento para exercer julgamento sobre ações chinesas e reafirmar o seu papel de, no mínimo, *primus inter pares*. Principal potência global quando se considera a dimensão econômico-financeira, detentor de um *soft power* consideravelmente superior ao frágil *soft power* chinês, centro de pensamento acadêmico e de formação educacional no mundo, líder na inovação, detentor de uma capacidade bélica consideravelmente superior à chinesa, não se poderia esperar nada diferente da postura norte-americana.

No campo militar, a crítica à China foi persistente, até porque, de 2000 a 2009, o orçamento militar chinês triplicou. Quando a China estabeleceu, em 2013, uma zona de defesa aérea sobre sua extensão marítima na Ásia do Leste, motivada pela decisão japonesa de comprar as ilhas Senkaku/Diaoyu de particulares e, assim, na prática, nacionalizá-las, o governo americano começou a levantar publicamente suspeitas de que uma zona na mesma linha seria estabelecida no Mar do Sul da China, exacerbando um cenário de alta temperatura política da região, que a China procurava temperar com a proposta de negociação de um código de conduta com os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

4. Ver discurso de Xi Jinping em evento do U.S.-China Business Council, Seattle, em 22 de setembro de 2015. O texto completo está disponível em inglês em: https://www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisit/2015-09/24/content_21964069.htm.

Os americanos também passaram a criticar pesadamente a construção de ilhas artificiais chinesas, tornaram-se ativos na vigilância das águas do Sudeste asiático e a equipar aliados como as Filipinas com navios de patrulha. No campo econômico, os EUA começaram a turbinar o Acordo de Associação Transpacífico (TPP), trazendo o Japão, o Canadá e o México às negociações e passando a apresentar o TPP como o embrião das regras comerciais do século XXI, o que deixava os chineses, nessa altura já atores de peso no comércio mundial, entre a perplexidade e a sensação de encurralamento.

Tudo isso num contexto em que Obama e Hillary Clinton decidiram lançar a ideia de os Estados Unidos construírem um *pivot* para a Ásia do Leste, passando a exercer, nas décadas adiante, liderança na região e revertendo o descaso de George W. Bush pelo Oriente. “O século XXI será o século dos EUA no Pacífico”, celebravam, com alguma antecipação, os discursos das autoridades de Washington.

Quando veio a campanha presidencial de 2016, ficou claro que, qualquer que fosse o ganhador, as relações entre a China e os Estados Unidos seriam impactadas. Com o avanço da administração Xi Jinping, a China não só passou a demonstrar que havia adquirido um nível de desenvolvimento tecnológico acima das expectativas americanas, mas se posicionou no cenário internacional com maior firmeza, construindo relações econômicas densas com um bom número de países. Ao mesmo tempo, a China já havia lançado a *Belt and Road Initiative* em 2013 e o Banco Asiático de Infraestrutura em 2014, dois passos que muitos na administração Obama viram como uma tentativa de reescrever as regras de engajamento da comunidade internacional.

Trump iniciou a *guerra comercial* sem deixar claro aonde desejava chegar. Sua estratégia foi combinar súbitos e sucessivos aumentos de tarifas de importação de produtos chineses com uma verdadeira campanha doméstica e internacional contra as empresas chinesas de tecnologia, em particular a ZTE e a Huawei, esta última detentora da cadeia de equipamentos necessária para a instalação da Internet 5G. As empresas americanas operam em segmentos da cadeia do 5G, mas não oferecem a solução tecnológica integral. No final do governo Trump, a aproximação com Taiwan também foi um fator importante de provocação.

Entretanto, enquanto o presidente e o secretário de Estado Mike Pompeo vociferavam contra a China e pressionavam países em diferentes regiões a segui-los, as equipes econômicas americana e chinesa buscavam entendimentos. Foi nesse contexto que a China deu passos expressivos para a abertura de seu mercado de serviços financeiros para instituições americanas, assumiu compromissos com volumes elevados de importação de alimentos e criou canais privilegiados

para destravar o comércio e proteger empresas americanas, como os canais para a solução de problemas sanitários ou relacionados à proteção da propriedade intelectual. Os europeus tiveram que acelerar a negociação de um acordo de investimentos com Pequim para não ficarem defasados em relação ao que foi obtido pelos americanos.

A China soube explorar a seu favor aspectos do período turbulento de Trump. O abandono americano de instituições multilaterais e de debates internacionais abriu espaço para um maior protagonismo chinês na defesa da ordem mundial. Xi Jinping aproveitou a oportunidade com inegável competência, projetando a imagem de líder e ampliando o seu prestígio pessoal. A China, que sempre teve um déficit de credibilidade externa por manter em sua realidade interna uma ordem política, jurídica e econômica diferente da ocidental, pôde falar mais naturalmente a linguagem diplomática internacional e ser ouvida.

É comum a avaliação de que, diante de um presidente com as características de Donald Trump, os chineses passaram a identificar uma fragilidade que antes não enxergavam no sistema político americano. Na realidade, não só em função da própria figura de Trump, mas também como resultado da convicção de que há um grau de estabilidade no regime chinês para conduzir o Estado e operar reformas que é inexistente nos regimes democráticos, nos quais as mudanças de liderança não permitem projetar o longo prazo. Talvez isso tenha, de alguma forma, servido de estímulo para a virada de Biden numa direção mais agressiva e no retorno às pressões sobre os temas mais sensíveis na realidade política chinesa: Taiwan, Hong Kong, direitos humanos em Xinjiang.

A política de Joe Biden, no entanto, desperta mais interrogações do que confiança. Se o diagnóstico é que a China terá tamanhos constrangimentos que mudará de postura, Biden repete o equívoco de diversos analistas econômicos americanos ao longo de décadas, avaliando que o modelo chinês chegaria mais cedo ou mais tarde a um ponto de esgotamento e caminharia na direção do capitalismo liberal. Os chineses não dão qualquer sinal de que vão ceder nos temas de política interna ou em suas pretensões externas. Além disso, são imprevisíveis diante dos padrões ocidentais, e isso é uma de suas mais fortes armas.

É comum a avaliação de que, diante de um presidente com as características de Donald Trump, os chineses passaram a identificar uma fragilidade que antes não enxergavam no sistema político americano.

O diálogo econômico estratégico China-EUA, espaço criado para permitir um entendimento amplo e de alto nível entre os países, foi abandonado por Trump e não foi reativado pela atual administração americana. Biden e o secretário de Estado Anthony Blinken, ao dirigirem o foco do relacionamento a temas políticos de sensibilidade extrema, criam um ambiente desconhecido. Antecipam posições hipotéticas, como a de uma eventual invasão de Taiwan e a elas reagem, como fizeram recentemente, ao expressar o comprometimento dos Estados Unidos com a provisão de armas e a defesa do território taiwanês. Isso contribui para exacerbar o nacionalismo chinês e estimular as correntes menos internacionalistas do Partido Comunista, além de levar a China a perder a expectativa de retomada de um diálogo saudável com os EUA. A estratégia de acirrar os ânimos é, em larga medida, incompatível com os vínculos econômico-financeiros entre os dois países e com a relevância desses vínculos para a economia mundial. Ela poderia ter algum lugar, se a densidade do relacionamento econômico bilateral perdesse força. O problema é que a China ainda controla a oferta e a demanda mundial de uma gama muito grande de itens e detém um volume expressivo de créditos ao Tesouro americano, além de oferecer um cenário de oportunidades sem comparação. Não é trivial mudar esse quadro. Mas, mais do que isso, o acirramento de ânimos e a falta de diálogo minimamente construtivo trazem implícito o risco de uma perda de controle da realidade, despertando avaliações já não incomuns de que a paz mundial vá estar ameaçada.

A SEGURANÇA DO PACÍFICO

O tema mais desafiador na trajetória chinesa para conquistar uma fatia de maior peso no poder mundial é a gestão do quadro marítimo do Leste asiático. Sem dispor de hegemonia ou exercer uma liderança *lato sensu* que desperte confiança no contexto regional, os chineses sempre encontrarão limites às suas ambições em escala mundial e, para alguns, mesmo à realização de seus projetos na realidade interna. “A China não poderá atingir o seu objetivo de rejuvenescimento nacional se não se tornar o poder dominante no Leste da Ásia”, diz Yan Xuetong (2019) no seu *Leadership and the Rise of Great Powers*.

John Mearsheimer (2003) defende que o objetivo primordial que uma grande potência pode atingir é a hegemonia regional. E que uma das razões pelas quais os EUA são capazes de estacionar forças militares em todo o mundo e se introduzir na política de praticamente todas as regiões é que não enfrentam nenhuma ameaça séria no Hemisfério Ocidental. Esse é um bom argumento para explicar a estratégia americana de contenção da China tão enraizada no Pacífico, e um bom ponto também para justificar a atenção de *think tanks* e instituições washingtonianas à presença

chinesa na América Latina. Os americanos entenderam há 100 anos atrás, na presidência de James Monroe, a importância de afastar potências extrarregionais em seu entorno.

Não parece haver meio termo possível entre as posições dos EUA e da China no Pacífico. A China continuará ampliando a sua força naval na procura de superar a capacidade americana e conquistar a proeminência militar, até porque a linha marítima do Sudeste da Ásia é essencial para o comércio externo chinês. Os EUA continuarão alimentando o engajamento de países da Ásia do Nordeste e do Sudeste na contenção da China.

Taiwan é, no contexto do Leste asiático, a questão de maior potencial como divisor de águas entre a paz e a guerra. Os chineses reafirmam permanentemente que seu propósito é reincorporar a ilha, e a expressiva maioria dos países reconhece a legitimidade da demanda da China continental, ao endossar a tese de que só há uma China.

A história recente de Taiwan tem pouca conexão com a China continental. A ilha foi ocupada pelo Japão no final do século XIX e devolvida à China continental no final da Segunda Guerra, num momento em que nenhuma força política dominava inteiramente o território do país. Quando o Tratado de Devolução foi concluído, em 1953, o Kuomintang já se havia instalado em Taipei. O êxito econômico da ilha é uma demonstração de que os chineses podem produzir bons resultados econômicos num regime político aberto. A base cultural e o confucionismo são fatores determinantes.

O balé diplomático dos três Comunicados relacionados ao reatamento de relações entre a China e os Estados Unidos (1972, 1979 e 1982), sobretudo o primeiro deles, o Comunicado de Shanghai (Estados Unidos, 1972), permite diferentes interpretações. A linguagem, contudo, tende a ser favorável às posições chinesas. Nele, a China reconhece que “[Taiwan é] a questão crucial que obstrui a normalização das relações (1972, 815)”.⁵ Os Estados Unidos, por sua vez, “reconhecem que todos os chineses de ambos os lados do Estreito afirmam que existe apenas uma China e que Taiwan faz parte da China. Os Estados Unidos não contestam essa posição. Reafirmam seu interesse em uma solução pacífica da questão de Taiwan pelos próprios chineses” (idem).⁶ Mais adiante, no Terceiro Comunicado, de 1982, há um claro compromisso americano de gradualmente reduzir o fornecimento de armas ao governo de Taipei, compromisso a que as autoridades chinesas sempre

5. Tradução livre. No original, “[Taiwan is] the crucial question obstructing the normalization of relations”.

6. Tradução livre. No original, “acknowledges that all Chinese on either side of the Strait maintain that there is only one China, and that Taiwan is part of China. The United States does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves”.

recorrem para mostrar que os Estados Unidos estão violando o acordado. Só em 2020, os Estados Unidos anunciaram vendas de armamentos superiores a US\$5 bilhões a Taiwan.

É difícil imaginar o que poderia ensejar um agravamento da questão taiwanesa. Não é crível que os taiwaneses provoquem uma situação crítica, com algo como uma declaração de independência, em função dos vínculos econômicos estreitos entre Taiwan e a China, embora o Partido Democrático Progressista (PDP), atualmente no comando, tenha uma visão consolidada da identidade taiwanesa e Tsai Ing-wen, sua líder, esteja empenhada em estreitar laços com os Estados Unidos. Uma invasão chinesa, além do impacto econômico, levaria a China a um isolamento político com efeitos desastrosos. A China também levará em conta a partir de agora o sinal das sanções econômicas impostas à Rússia no quadro ucraniano, mesmo reconhecendo que há múltiplos fatores que também obstaculizam para os Estados Unidos um desligamento mais profundo da economia chinesa.

Seja como for, o tema Taiwan paira como uma sombra permanente ao ambiente de paz e é palco de sucessivas provocações. Dificilmente haverá solução sem trauma, apesar de o governo chinês repetir sempre que espera uma incorporação voluntária e pacífica de Taiwan à China continental.

O QUE ESPERAR DO FUTURO?

Duas entre muitas questões que apontam para o futuro são: será possível escapar de um quadro de conflito bélico EUA-China e como será o mundo na inviabilidade de uma convivência razoável entre o modelo econômico e político chinês e o modelo ocidental? A discussão quanto a se haverá um conflito direto remete à reflexão de Raymond Aron (1963, cap 1) sobre a Guerra Fria: “paz impossível, guerra improvável”, mesmo diante de novos riscos advindos de realidades em que os dois países não estão diretamente envolvidos, como os que se evidenciam no momento no quadro ucraniano. Isso sem falar do caráter dissuasório das armas nucleares.

Quanto à ordem mundial, diversos cientistas políticos têm se empenhado em especular sobre o que virá adiante. Alexander Cooley e Daniel Nexon (2020), no interessante *Exit From Hegemony*, visualizam três possíveis cenários: (i) A China continuará a acender, o mundo passará a ter duas potências hegemônicas e, possivelmente, um ambiente de nova Guerra Fria; (ii) a ordem internacional será multipolar, a cooperação internacional perderá gás, e a visão liberal americana, nos campos econômico e político, perderá a influência; (iii) a ordem será bi ou multipolar, o liberalismo econômico se manterá em curso, mas as economias serão

cooptadas por elites autoritárias, enquanto haverá uma erosão da ordem política liberal e das democracias.

Yan Xuetong (2019), em *Leadership and the Rise of Great Powers*, oferece um quadro mais certo para a próxima década. Em sua visão, o mundo viverá uma ordem internacional menos estável, em que nem os Estados Unidos nem a China vão exercer liderança global. Haverá reduzida possibilidade de cooperação, inclusive, na visão de Xuetong, nos temas que poderiam ser objeto de algum entendimento, como mudanças climáticas, combate ao terrorismo, imigração ilegal ou tráfico de pessoas. O pessimismo aqui talvez seja exacerbado.

A China continuará a tratar a economia como a base de sua força e preferirá ampliar sua influência no plano puramente econômico, sem prover proteção de segurança a qualquer país. Essa, vale notar, também foi a visão de Lee Kuan Yew (ver Allison et al. 2013), o grande líder singapuriano, para quem “os chineses concluíram que sua melhor estratégia (para tornar-se número 1 no mundo) é construir um futuro próspero e sólido”.

A polarização de forças, sempre na visão de Xuetong, vai levar a que o unilateralismo prevaleça sobre o multilateralismo. A diplomacia bilateral terá a preferência das grandes potências, e os demais países vão seguir essa mesma linha. Se a China puder evitar a competição ideológica, os Estados Unidos terão dificuldade de trazer disputas ao centro da estratégia para os chineses. Ao mesmo tempo, o mundo poderá vivenciar *competições caleidoscópicas* entre ideologias. O Oriente Médio vai exacerbar a rivalidade entre xiitas e sunitas, os países ocidentais vão vivenciar a batalha entre o liberalismo e o populismo, os latino-americanos exacerbarão a controvérsia entre socialismo e capitalismo, muitos países em desenvolvimento estarão imersos na disputa entre o estatismo e o liberalismo, os países comunistas vão enfrentar o dilema entre comunismo e pragmatismo econômico, e Estados teocráticos poderão experimentar tensões entre religião e secularismo.

Em função das incertezas sobre a política externa das grandes potências, os Estados viverão em um ambiente de suspeitas mútuas e falta de confiança. Quando os maiores não dispõem de credibilidade estratégica, conclui Xuetong, a maioria dos Estados terá foco na soberania nacional. A ideia de governança global perderá força.

Na medida em que a China reduza a disparidade econômica com os EUA, a rivalidade entre os grandes será intensificada. Por mais que Yan Xuetong expresse uma percepção eminentemente chinesa da realidade, ele delineia um quadro que já é parcialmente visível na vida internacional. Resta saber, para além dos dez anos

projetados, o que pode haver. Há aspectos indutores e inibidores de algum tipo de convivência razoável entre os dois grandes.

A inviabilidade de conciliar a orientação político-ideológica será sempre um obstáculo para que a China e os Estados Unidos constituam um G2 pelo menos medianamente cooperativo, a cargo da ordem e do poder mundial. A China, como vimos anteriormente, contemplou o G2 em 2012, quando projetou o *Novo Tipo de Política para as Grandes Potências*. Os EUA, por sua vez, avaliaram, no início deste século ou mesmo desde antes, que os chineses se tornariam uma democracia liberal, o que naturalmente poderia tornar o G2 uma possibilidade. Hoje definitivamente não se trabalha mais com essa hipótese. Lee Kuan Yew (ver Allison et al. 2013), a propósito, afirmou que, se a China virasse uma democracia, colapsaria, ainda que ele mesmo tenha reconhecido que o atual sistema chinês não ficará imutável nos próximos 50 anos.

Se não houver alguma perda de controle da realidade, os negócios continuarão a atuar como um fator de distensão, embora a disputa no campo tecnológico possa funcionar na direção oposta disso. Há outros fatores com viés positivo, como o fato de quase 400 mil chineses frequentarem universidades nos Estados Unidos, embora os estudantes raramente absorvam os valores da sociedade americana. Ao lado disso, a ascensão, ao longo do tempo na China, de uma nova geração de líderes mais expostos à realidade internacional do que os das gerações que os antecederam poderá, no longo prazo, ter impacto no relacionamento da China com o mundo. Os membros desta nova geração aprenderam inglês cedo na escola, acostumaram-se a viajar, a acompanhar o que lhes seduz no mundo e se fascinam com diversos produtos da cultura americana.

Os EUA, por sua vez, terão que dar mostras renovadas de sensatez política. Essa sensatez foi fator essencial para que eles liderassem um período razoavelmente longo e de elevada estabilidade da história recente. O país, hoje dividido e com opções de conduta política radicalmente diversas, projeta a ideia inevitável de que algo está se perdendo, mesmo no contexto de instituições fortes. Os próprios americanos reconhecem isso. Dados da Pew Research Center (Wike et al. 2021) indicam que 65% deles consideram que o sistema político precisa ser completamente reformado ou experimentar mudanças de peso, enquanto outros 28% defendem mudanças menores.

Sempre haverá a tentação de acreditar que vivemos um momento diferenciado e que as lições mais amargas da história nas disputas por hegemonia não se aplicarão. Larry Summers, no webinar mencionado no início deste artigo, diz o seguinte:

*Precisamos definir uma visão na qual nós dois prosperemos... Acho importante que comecemos com um senso do que queremos alcançar e partamos daí para uma série de abordagens específicas, em vez de, como é muitas vezes o caso, uma estratégia que se confunde com uma lista de desejos.*⁷

Em larga medida, o que a China e os Estados Unidos querem alcançar é inconciliável. O final da Guerra Fria criou uma sensação de segurança e de otimismo que se desfez mais rapidamente do que o esperado. Jonathan Holslag (2021), logo na abertura do *World Politics since 1989*, delinea como a transição evoluiu até aqui. Nos anos 1990, consagraram-se a globalização e a democratização. Nos anos 2000 a 2009, a globalização ainda avançou, mas a democratização estagnou. Entre 2010 e 2020, a globalização estagnou e a democratização teve retrocessos, enquanto os gastos militares superaram os do período da Guerra Fria. Na trajetória ao longo do tempo, o Ocidente manteve um imenso poder, mas faltou-lhe frequentemente a sabedoria, avalia Holslag.

A grande trajetória da disputa entre a China e os Estados Unidos pela hegemonia em um quadro em que o nacionalismo ganha vigor, o multilateralismo perde força, o espaço para a cooperação é diminuto, definitivamente não enseja visões otimistas. Mas diálogos, conversações regionais e mesmo multilaterais sempre existirão. É esperar que seu impacto seja maior do que o potencial para rupturas dos tempos atuais. ■

7. Tradução livre. Ver "Wang Huiyao in dialogue with Lawrence H. Summers on Global Economy and Sino-U.S. Relations", Center for China and Globalization (CCG), 26 de janeiro de 2022. A transcrição completa está disponível em inglês em: <http://en.ccg.org.cn/archives/74865>.

Referências Bibliográficas

- Allison, Graham, Robert Blackwill & Ali Wyne. 2013. *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insight on China, the United States and the World*. Cambridge: MIT Press.
- Aron, Raymond. 1963. *Le grand débat: initiation à la stratégie atomique*. Paris: Calmann-Lévy.
- Cheng, Li. 2016. "Assessing US-China Relations under the Obama Administration". *Brookings*, 30 de agosto de 2016. <https://www.brookings.edu/opinions/assessing-u-s-china-relations-under-the-obama-administration/>.
- Cooley, Alexander & Daniel H. Nexon. 2020. *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Estados Unidos. 1972. *Joint Statement Following Discussions with Leaders of the People's Republic of China. Commonly known as the Shanghai Communiqué*. Public Papers: Nixon, 1972: 376-379. 376-379. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d203>.
- FMPRC. 2022. "State Council and Foreign Minister Wang Yi meets the press." Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 7 de março de 2022. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220308_10649559.html.
- Holslag, Jonathan. 2021. *World Politics since 1989*. Cambridge: Polity Press.
- Kissinger, Henry. 2012. *Diplomacia*. Tradução Saul S. Gefter, Ann Mary Fighiera Perpétuo, tradução revista Heitor Aquino Ferreira. São Paulo: Saraiva.
- Lawder, David & Andrea Shalal. 2022. "Yellen to China: Help to stop Russia's war in the world." *Reuters*, 13 de abril de 2022. <https://www.reuters.com/world/us-allies-will-not-be-indifferent-those-who-undermine-russia-sanctions-yellen-2022-04-13/>.
- Mearsheimer, John. 2003. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company.
- Wike, Richard, Laura Silver, Shannon Schumacher & Aidan Connaughton. 2021. "Many in US, Western Europe Say their Political System Needs Major Reform." *Pew Research Center*, 31 de março de 2021. <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/31/many-in-us-western-europe-say-their-political-system-needs-major-reform/>.
- Yan, Xuetong. 2019. *Leadership and the Rise of Great Powers*. The Princeton-China Series Book, 11. Princeton: Princeton University Press.

Como citar

Paiva, Marcos Caramuru de. 2022. "China-EUA: uma leitura da trajetória da disputa pela hegemonia". *CEBRI-Revista*, Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 53-69.

Recebido: 02 de maio de 2022

Aceito para publicação: 24 de maio de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.