

Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver

Hussein Kalout

Feliciano de Sá Guimarães

Resumo: Neste *policy paper* sustentamos que o Brasil deve realizar uma política externa de *hedging* pendular frente à crescente rivalidade sino-americana, exercendo ações simultâneas de *bandwagoning* (seguir o líder) e *balancing* (equilibrar contra o líder), criando uma rede cruzada de acordos formais e informais de proteção contra possíveis efeitos negativos da rivalidade e para extrair ganhos. O Brasil pode exercer um papel pivotal em meio à bipolarização como membro fundador dos BRICS e prospectivo da OCDE. EUA e China veem o Brasil como aliado importante na sua disputa e buscam atrair o país para sua esfera de influência.

Palavras-chave: bandwagoning; balancing; hedging; política externa brasileira; política externa pendular.

Brazil Between the U.S. and China: Protecting Itself to Survive

Abstract: This policy paper argues that Brazil should carry out a swinging foreign policy in the face of growing Sino-American rivalry by simultaneously exercising bandwagoning (following the leader) and balancing (balancing against the leader) actions to create a cross-network of formal and informal protective agreements against the rivalry's possible adverse effects and extract gains. Brazil can play a pivotal role in this bipolarization as a BRICS founder and an OECD prospective member. The U.S. and China see Brazil as an essential ally in their dispute and seek to attract the country to their sphere of influence.

Keywords: bandwagoning; balancing; hedging; Brazilian foreign policy, swinging foreign policy.

Para o mais influente teórico chinês das Relações Internacionais, Yan Xuetong (2021, 40), “a China acredita que sua ascensão ao status de grande potência lhe dá direito a um novo papel nos assuntos mundiais que não pode ser reconciliado com o domínio inquestionável dos EUA”. Por sua vez, o cientista político estadunidense John Mearsheimer (2021, 01) argumenta que “uma China mais poderosa certamente desafiaria a posição dos EUA na Ásia e possivelmente no mundo. A escolha lógica para os Estados Unidos é clara: retardar a ascensão chinesa”. Nesse ambiente de disputa premente, o que resta aos países periféricos? Escolher lados ou resguardar sua autonomia? Gause (2011) argumenta que o comportamento das potências médias e das potências regionais pode servir como vetor estabilizador na preservação do equilíbrio no sistema internacional.

Este artigo parte da seguinte indagação: a posição do Brasil na atual configuração de poder global permite uma reedição atualizada da política externa pendular vista durante a 2ª Guerra Mundial? Mais precisamente, é possível ao Brasil alcançar ganhos políticos e evitar custos excessivos exercendo uma política externa pendular em meio à nova bipolarização do sistema internacional? Com efeito, a ordem global contemporânea lembra a configuração dos anos 1930 e 1940 do Atlântico em pelo menos dois aspectos: primeiro, há uma crescente rivalidade entre duas potências causada pela rápida expansão de uma delas; segundo, a ascensão da potência rival aumenta as chances de conflito militar entre elas porque reforça o dilema de segurança. Assim, a rivalidade entre Washington e Pequim pode reproduzir o padrão histórico da armadilha de Tucídides – o medo da rápida ascensão de Atenas levou Esparta a declarar guerra.

Porém, há também importantes diferenças entre a ordem global atual e aquela dos anos 1940 ou mesmo da Guerra Fria. Atualmente, o número de potências regionais e médias é bem mais alto. Há vários países – Brasil, Japão, Alemanha, França, Indonésia, África do Sul, Índia, Japão etc. – que têm alguma capacidade de impor restrições às superpotências, seja em suas regiões ou temas de preferência. E nenhuma dessas potências está confortável com a nova bipolarização. Além disso, existem centenas de instituições internacionais e coalizões

Hussein Kalout  é editor-chefe da CEBRI-Revista, conselheiro internacional do CEBRI, professor de Relações Internacionais e pesquisador na Universidade Harvard. Foi secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Feliciano de Sá Guimarães  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista.

multiníveis que *amarram* os países ao Direito Internacional, inclusive as próprias superpotências. Decisões de China ou EUA que contrariem o Direito Internacional são mais custosas hoje do que no período entreguerras, por exemplo.

De todo modo, a questão relevante para a política externa brasileira a ser respondida nas próximas décadas é a seguinte: se EUA e China entrarem em guerra, ou se buscarem algum tipo de acomodação, qual deverá ser a estratégia de longo prazo do Brasil para ambos os cenários? O Brasil precisa estar preparado para qualquer situação, e por isso é imperativo desenhar uma política externa que seja, ao mesmo tempo, ativa na construção de uma ordem multipolar e de proteção contra eventuais efeitos nocivos da rivalidade crescente. O Brasil não pode cometer o mesmo *erro estratégico* da Austrália – que se aliou fortemente aos EUA (*hard bandwagoning*) quando aderiu simultaneamente às alianças QUAD (Diálogo de Segurança Quadrilateral) em 2007 e AUKUS (aliança militar entre Austrália, Reino Unido e Estados Unidos) em 2021 para conter a China.

Assim, neste artigo propomos que, frente à crescente rivalidade global, o Brasil deve realizar movimentos pendulares caracterizados por ações simultâneas de *balancing* (equilibrar contra o líder – ações pró-China) e *bandwagoning* (seguir o líder – ações pró-EUA) distribuídas por temas e áreas das relações internacionais com o duplo objetivo de se proteger contra eventuais efeitos negativos dessa rivalidade e construir uma ordem multipolar que lhe seja favorável. Na verdade, essa estratégia pendular é o mecanismo de ação de *hedging* (cobertura) em política externa, ou seja, uma estratégia de seguro que busca proteger o país contra eventuais crises sistêmicas geradas pela bipolarização.

Mais precisamente, sugerimos que, quando o Brasil praticar *bandwagoning* em temas político-estratégicos em relação aos EUA, deva praticar um *balancing* simultâneo com a China em temas comerciais e assim sucessivamente entre os mais diversos temas e cenários. Será um erro estratégico se a política externa for inteiramente direcionada a um dos polos. Este pêndulo criará uma rede de pro-

A posição do Brasil na atual configuração de poder global permite uma reedição atualizada da política externa pendular vista durante a 2ª Guerra Mundial? Mais precisamente, é possível ao Brasil alcançar ganhos políticos e evitar custos excessivos exercendo uma política externa pendular em meio à nova bipolarização do sistema internacional?

teção cruzada de comprometimentos que aumentará o custo para Pequim e Washington isolar ou punir o Brasil (sanções econômicas, manipulações comerciais, controle de investimentos, retenção de tecnologia militar vital etc.). Em outras palavras, o *hedging* pendular busca gerar um efeito dissuasório e a contenção de ações de força contra o interesse nacional oriundo de uma ou de ambas as potências.

No entanto, para que uma estratégia de *hedging* pendular tenha sucesso, é fundamental ao Brasil assegurar, primeiramente, uma posição de liderança regional na América do Sul. Se o Brasil assumir o papel de potência regional reconhecida pelos vizinhos e, concomitantemente, buscar reconstruir os mecanismos regionais de coordenação política, as pressões das superpotências contra Brasília tendem a ter menos efeito — o Brasil precisa atuar como um ator capaz de estabilizar e preservar a região de influências extrarregionais. Mais do que se proteger dos efeitos nocivos de EUA e China na América do Sul, a busca de uma liderança regional é a base a partir da qual o país pode exercer uma estratégia de *hedging* pendular no nível extrarregional. Sem uma política externa regional decisiva, a retaguarda ficará desguarnecida, e a América do Sul estará ainda mais sujeita às pressões de Pequim e Washington, tornando o papel de Brasília periférico no âmbito regional.

Além disso, uma política externa pendular pode ser realizada com custos relativamente baixos por conta de três razões principais: primeira, o Brasil é um dos poucos países que podem acessar OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) sem fortes antagonismos políticos internos; segunda, o Brasil não possui problemas geopolíticos com EUA e China, talvez seja o único ator pivotal relevante entre OCDE e BRICS. As superpotências de ambas as alianças percebem o Brasil como um membro relativamente confiável e atraente. EUA e China disputam espaço de poder em todas as regiões e instituições internacionais, o que coloca o Brasil na posição privilegiada de ser disputado por ambas as superpotências como

Se o Brasil assumir o papel de potência regional reconhecida pelos vizinhos e, concomitantemente, buscar reconstruir os mecanismos regionais de coordenação política, as pressões das superpotências contra Brasília tendem a ter menos efeito — o Brasil precisa atuar como um ator capaz de estabilizar e preservar a região de influências extrarregionais.

parceiro preferencial nos BRICS e na OCDE; terceira, o Brasil não sofre contestações regionais fortes o suficiente para fragilizar drasticamente seu posicionamento internacional. Os custos de reerguer a posição de liderança do Brasil na América do Sul, e a partir deste ponto exercer ações pendulares, são relativamente baixos, porque todos os países da região já esperam que o Brasil assuma esse papel. Embora a oposição à liderança regional do Brasil na região sempre tenha existido, ela nunca foi tão fraca e pouco eficaz como agora.

Para sustentar nosso argumento, dividimos o texto em cinco partes: na primeira, discutimos as diferentes concepções sobre a rivalidade EUA-China; na segunda, tratamos da posição privilegiada do Brasil em meio às alianças antagônicas de BRICS e OCDE; na terceira, definimos conceitualmente a estratégia de *hedging* e por que ela serve para o país; na quarta, discorremos sobre o mecanismo pendular e suas possíveis configurações; por fim, tratamos da necessidade de retomada da liderança regional.

A RIVALIDADE ENTRE EUA E CHINA

Existem dois dilemas regularmente evocados para caracterizar transições hegemônicas: a armadilha de Tucídides e a armadilha de Kindleberger. A noção mais comum que caracteriza a rivalidade entre EUA e China tem a ver com Tucídides. Muito propalada pela influente obra de Graham Allison *Destined for War - Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (2017)¹, a armadilha se baseia na noção segundo a qual potências status quo geralmente entram em guerra com potências ascendentes e revisionistas para manter sua posição de supremacia. Allison discorre sobre vários exemplos históricos para demonstrar que existe uma maior propensão ao conflito do que acomodamento pacífico. Já a segunda armadilha diz respeito à obra do economista Charles Kindleberger *The World in Depression 1929-1939*, na qual o autor sustenta que o colapso político dos anos 1930 tem como causas a substituição do Reino Unido pelos EUA como potência hegemônica e a inabilidade de Washington em prover bens coletivos para estabilizar o sistema. A pergunta-chave a se fazer é: se a China substituir os EUA como maior potência do mundo, ela conseguirá prover bens coletivos e securitários para todo o sistema?

Essas visões sobre rivalidades hegemônicas, contudo, estão longe de serem dominantes entre acadêmicos e tomadores de decisão. Na verdade, segundo Frieberg (2005), existem pelo menos quatro interpretações predominantes sobre a competição entre EUA e China na ordem global.

1. V. a resenha escrita por Gelson Fonseca Jr. (2022) na segunda edição da CEBRI-Revista.

Primeira, os liberais acreditam que, a despeito do dilema de Tucídides, o comércio crescentemente interdependente entre os países e as instituições internacionais mitigam fortemente a possibilidade de guerra aberta. Para esses autores, a dependência mútua de EUA e China, além do enorme emaranhado de acordos internacionais, pesam sobre as potências aumentando os custos do conflito e levando os decisores a buscarem uma acomodação (Lampton 2001, Economy e Oksenberg 1999, Johnston e Evans 1999, Paul 2016).

Segunda, os construtivistas sustentam que rivalidade ou cooperação são construções sociais e que, portanto, a natureza das interações entre os Estados não é simplesmente o produto de fatores objetivos e materiais, tais como balança de poder militar, mas de identidades sociais. No que diz respeito ao relacionamento entre EUA e China, os construtivistas geralmente enfatizam a possibilidade de que a crescente participação da China nas instituições internacionais de vários tipos levará Pequim a mudanças em sua cultura estratégica, nas normas de comportamento internacional aceitas por seus líderes e, em última análise, em sua concepção de identidade nacional (Johnston 1995). Essa mudança faria com que a China se tornasse um país menos contestador da ordem liberal e, portanto, menos propenso a competir com os EUA. Por outro lado, interações repetidas não necessariamente corroem velhas identidades. Podem, pelo contrário, reforçá-las no longo prazo e, no caso da China, fortalecer sua visão excepcionalista da história e política externa, aumentando a chance de conflito com os EUA.

Terceira, os realistas unipolaristas defendem que, a despeito da ascensão chinesa, Pequim está longe de desafiar a supremacia política e militar dos EUA no sistema internacional. Para eles, há uma enorme diferença entre os incentivos sistêmicos para equilibrar com os EUA (uma aliança China-Rússia, por exemplo) e a capacidade concreta dessas potências em efetivamente equilibrar o sistema. A China será uma potência maior que Rússia, Alemanha ou Japão, mas não terá a mesma capacidade que a única superpotência global – os EUA (Brooks & Wohlforth 2016, Zhao 2021, Shambaugh 2018). O dilema de Kindleberger estaria ligado a essa interpretação, na medida em que centra sua análise na capacidade de um único *hegemon* em prover bens coletivos e estabilizar o sistema. O custo para atingir este domínio é muito alto, e os chineses ainda não estão preparados para assumir essa responsabilidade.

Por fim, os realistas bipolaristas acreditam que o sistema internacional é caracterizado por uma constante histórica, qual seja, a posição hegemônica gera fortes incentivos para que potências desafiadas busquem o crescimento doméstico (*internal balancing*) e alianças (*external balancing*) para se protegerem da ameaça colocada pelo *hegemon*. Assim, sistemas unipolares são transitórios e instáveis, restando às potências desafiadas se aliarem entre si com vistas a conter a potência dominante (Waltz 1979, 2002). Nesse sentido, a China invariavelmente irá desafiar os EUA. Mesmo

realistas menos propensos a defender a bipolarização do sistema concordam que China e EUA buscam, primeiro, a supremacia regional, para depois buscar a hegemonia global, o que as levará invariavelmente à guerra (Mearsheimer 2021, Kaplan 2019). O modelo de Graham Allison se assemelha a essa última visão.

Podemos notar, portanto, diferenças importantes sobre os modelos preditivos do cenário de rivalidade. Enquanto os mais otimistas veem espaço para acomodação e mudança da potência rival, os pessimistas enxergam uma rivalidade crescente e fadada à contestação militar. No entanto, podemos notar pelas correntes acima que o pessimismo tende a ser mais predominante que a esperança. Não obstante as diferenças de concepção, o Brasil não pode se dar ao luxo de esperar para ver como se dará a configuração de poder entre EUA e China. Potências regionais precisam se precaver e comprar apólices de seguro para um futuro incerto.

AS ALIANÇAS ANTAGÔNICAS OCDE E BRICS

Uma forma de pensar a reação de Estados periféricos à bipolarização está ligada à formação e manutenção de alianças. Segundo Stephen Walt (1997), o elemento essencial para a criação e manutenção de uma aliança é um compromisso comum contra uma ameaça. As alianças resultam de ameaças oriundas de potências que, ao almejam a supremacia, produzem pelo menos dois tipos de comportamentos racionais dos Estados mais fracos – *bandwagoning* e *balancing*. Isto é, ou os Estados se aliam a essa potência preponderante, e ao fazê-lo esperam certa proteção contra rivais; ou buscam alianças contra-hegemônicas que procurem equilibrar o poder concentrado nas mãos de um ator global decisivo. Em outras palavras, quando confrontados com uma ameaça externa significativa, os Estados periféricos podem equilibrar ou seguir o líder.

De acordo com Chius (2002, 13), a formação de alianças é mais estimulada em momentos de mudanças de poder relativo dos Estados, exatamente quando o nível de desenvolvimento das grandes potências sofre um declínio acentuado, ou quando potências rivais passam por um forte crescimento. Tais mudanças alteram as percepções de ameaça e, assim, as motivações para as alianças. Esses pontos críticos envolvem fatores que são frequentemente apontados como contribuintes para crises: mudanças no poder relativo (e, portanto, no equilíbrio de poder), mudanças nas taxas de crescimento econômico e aumentos na percepção de ameaças. Nesse sentido, na medida em que os momentos críticos de transição incluem simultaneamente todos esses fatores, a leitura dos tomadores de decisão sobre os caminhos e tendências das polaridades se torna embaçada, dificultando o cálculo dos riscos e aumentando os custos de oportunidade das escolhas.

Em nossa visão, essa é exatamente a atual configuração de poder global. O espaço aberto pela atual transição de polaridades, e o conseqüente rearranjo de alianças, coloca os países periféricos dentro do dilema de como se posicionar perante as alianças dominantes do sistema – OCDE e BRICS – tanto do ponto de vista estratégico como do ponto de vista dos valores. Isso porque os três fatores transicionais apontados acima – mudanças no poder relativo entre as grandes potências, nas taxas de crescimento econômico e na percepção de ameaças – ocorrem simultaneamente e dificultam a leitura das tendências e dos riscos. Os países de periferia têm que escolher entre *balancing* e *bandwagoning* sem ter clareza sobre as tendências de longo prazo.

Mais do que isso, as estratégias de *balancing* e *bandwagoning* dos Estados periféricos têm o potencial de se tornarem fontes de conflito entre os polos, que podem competir pelas estratégias momentâneas dos Estados periféricos com o objetivo de retardar sua queda ou consolidar sua ascensão frente à potência rival. Conquistar estados periféricos para a sua causa pode retardar o declínio ou acelerar a ascensão das grandes potências.

Assim, países periféricos devem ver as alianças não apenas como uma forma de proteção, mas também como um campo de disputa entre os polos. Com o intuito de aumentar seu poder relativo, as grandes potências procuram atrair novos membros e/ou manter os atuais por meio da geração de ganhos coletivos e proteção. Uma mudança de posição de determinado membro de uma aliança para outra ou a defecção desse membro significa uma perda de poder relativo da grande potência perante seu rival. Por outro lado, essa configuração também abre espaço para países periféricos explorarem a disputa hegemônica a seu favor.

UMA POLÍTICA EXTERNA DE HEDGING

Uma das estratégias mais importantes para países periféricos em meio a disputas sistêmicas é o *hedging*. Trata-se de uma estratégia de curto e médio prazo que persegue várias opções de política externa simultaneamente com o objeto de diminuir riscos. Essas opções se destinam a produzir efeitos mutuamente contrários, sob uma situação de alta incerteza e altas apostas. O objetivo desses atos contraditórios é obter ganhos das potências, tanto quanto possível, quando as relações diplomáticas forem positivas, ao mesmo tempo em que se procura compensar os riscos de longo prazo que possam surgir quando as relações forem negativas (Cheng-Chwee 2008, 163). Mais especificamente, *hedging* é um conjunto de estratégias destinadas a evitar uma situação em que os Estados periféricos não possam decidir claramente sobre alternativas diretas como *balancing*, *bandwagoning* ou neutralidade (Foot 2006, 88).

Hedging pode ser entendido, portanto, como uma estratégia intermediária entre *balancing* e *bandwagoning*, sendo uma terceira opção aos Estados periféricos. Por meio de *hedging*, o Estado conduz uma política de contra-ataque – usando por vezes *balancing* e *bandwagoning* – com o objetivo de fortalecer a cooperação econômica e militar com diversos parceiros, enquanto se prepara para eventuais confrontos diplomáticos e/ou militares com potências potencialmente adversárias (Koga 2018, 633). Em outras palavras, é uma política de seguro ou cobertura que procura garantir ao país margem de manobra e redes de proteção contra eventuais tragédias.

No caso do Brasil, é importante lembrarmos que EUA e China têm grande influência na política doméstica do país. Enquanto a China se tornou o maior parceiro comercial e o segundo maior investidor, os EUA têm larga influência política e cultural, sendo o segundo parceiro comercial e primeiro investidor direto no Brasil. O estoque de interesses de ambas as potências têm grande amplitude entre os mais diversos grupos sociais brasileiros (Kalout & Costa 2022). Qualquer opção dura de *balancing* (pró-China) ou *bandwagoning* (pró-EUA) acarretará grandes perdas econômicas internas, sem contar a reação negativa que a potência perdedora poderá ter em relação ao Brasil. Esse é

outro elemento que nos leva a crer que uma estratégia de *hedging* é uma das mais recomendadas para a política externa brasileira contemporânea. Em outras palavras, se o risco de *balancing* e *bandwagoning* exceder o risco de *hedging*, então a segurança e a autonomia do Brasil serão maximizadas pela escolha da estratégia de cobertura.

Segundo o clássico de George Kennan (1947), a estratégia de contenção dos EUA contra a URSS era baseada na suposição de que um desafiante poderia ser contido ou restringido por meio de diferentes mecanismos coercitivos, incluindo privação econômica e política e negação militar. A estratégia de *hedging*, similarmente, procura conter os efeitos negativos da rivalidade a partir de estratégias duplas contra grandes potências que procuram aliciar ou enfraquecer países mais fracos.

Hedging pode ser entendido, portanto, como uma estratégia intermediária entre balancing e bandwagoning, sendo uma terceira opção aos Estados periféricos. Por meio de hedging, o Estado conduz uma política de contra-ataque – usando por vezes balancing e bandwagoning (...)

Mais recentemente, vários países têm perseguido uma estratégia de cobertura. Há evidências de que o Irã busca essa estratégia em relação à bomba atômica (Bowen & Moran 2015); Malásia e Cingapura (Cheng-Chwee 2008) e Índia (Boon 2016) em relação à ascensão chinesa na Ásia; e o Japão com a pressão sofrida com a Coreia do Norte (Fouse 2004) e China (Koga 2018). Com efeito, há muita discussão na literatura sobre os diferentes tipos de *hedging* (Ciorciari & Haacke 2019), mas ainda falta uma proposta mais precisa sobre como funcionaria um *mecanismo de hedging* para um país que se encontra muito longe dos principais palcos de disputa. Em nossa visão, esse mecanismo seria uma política externa pendular inspirada na posição do Brasil durante a 2ª Guerra Mundial.

A POLÍTICA EXTERNA PENDULAR DO SÉCULO XXI

Em um clássico da interpretação da política externa brasileira dos anos 1930, Stanley Hilton cunhou o conceito de “diplomacia pendular” para caracterizar a posição do país naquele período. Para o autor (1975, 225), o Brasil “jogava as grandes potências – EUA e Alemanha – uma contra a outra, utilizando pressão ou suposta pressão como uma alavanca para levantar concessões”. Posteriormente, Gerson Moura, em texto seminal, cunhou o conceito de “equidistância pragmática” para caracterizar o posicionamento brasileiro perante EUA e Alemanha. Para o autor (2012, 255), “durante o processo de abertura relativa dos anos 30, o Brasil fez o jogo da equidistância ou equilíbrio pragmático face às grandes potências (...) Em contrapartida, estes países logo se conscientizaram da importância do Brasil para o esforço de guerra (...), uma circunstância que magnificou de forma clara a capacidade de negociação do Brasil em suas relações internacionais”.

Com efeito, a ideia de pêndulo na política externa brasileira esteve ligada à existência de dois polos antagonistas dentro de um ambiente altamente conflitivo e competitivo. Agora o cenário é outro. Nada indica que ocorrerá um conflito aberto e global nos mesmos moldes da 2ª Guerra Mundial, mas, como demonstramos, existem muitas razões para acreditar que o relacionamento entre China e EUA tende a piorar, o que trará invariavelmente consequências negativas à política externa brasileira. Isto exigirá do Brasil a capacidade de ter que lidar e operar simultaneamente em múltiplos tabuleiros fragmentados, complexos e competitivos. A maximização do interesse nacional dependerá, em grande medida, de como decifrar de forma individualizada ganhos e perdas em cada tabuleiro geoestratégico.

No seu estudo clássico sobre as grandes estratégias da política externa brasileira, Maria Regina Soares de Lima (2005, 07) sustenta que “a característica pendular da diplomacia brasileira (...) é buscada pela via multilateral e não pela demons-

tração de força militar. O único papel que poderia garantir tal reconhecimento (de potência) é o de mediador entre os fortes e os fracos”. Ou seja, a estratégia pendular não é apenas algo histórico da política externa, mas uma prática quase estrutural que impele os governos brasileiros a escolher *bandwagoning* ou *balancing*. No entanto, a escolha entre os polos sempre ocorreu de forma excludente entre os distintos governos brasileiros. Enquanto Fernando Collor preferia o alinhamento aos EUA, Lula buscou um *soft balancing*. Em outras palavras, os governos escolhiam entre alinhamento ou autonomia.

Ao contrário, neste ensaio defendemos a escolha *concomitante* das duas estratégias. O pêndulo deve alcançar o objetivo final da estratégia de *hedging*, a saber, um envolvimento *duplo, proporcional e simultâneo* com as duas potências com vistas à dissuasão e ganhos. A posição pivotal do Brasil perante BRICS e OCDE permite esta opção pela estratégia dupla. Ao agir com movimentos pendulares de *balancing* e *bandwagoning*, Brasília poderá antecipar possíveis cenários negativos. Sem opções duras para um lado ou outro, o Brasil terá mais espaço de manobra para recuar ou avançar conforme as circunstâncias e assegurar uma estratégia que evite riscos ou perdas exageradas.

Neste contexto, identificamos cinco tipos de pêndulos que provavelmente se tornarão prevacentes nos próximos anos:

- 1. Pêndulo político-estratégico:** o mais importante tabuleiro de uma política de *hedging* pendular, o cenário político-estratégico requer decisões muito bem pensadas, planejadas e calibradas, pois é para essa arena que China e EUA mais voltam suas atenções. Ao se tornar membro de BRICS e OCDE simultaneamente, o Brasil já exerce uma estratégia pendular em questões político-estratégicas. Brasília passa o sinal de que está disposta a negociar acordos secundários nas mais diversas áreas a partir da sua posição privilegiada de membro BRICS e OCDE, e isso faz com que China e EUA busquem cativar o país para o seu lado. Nesse tabuleiro também se encontra o Conselho de Segurança da ONU, e o Brasil terá que exercer uma sofisticada posição pendular nas decisões e discussões naquele órgão, quando lá estiver presente como membro não permanente.
- 2. Pêndulo de defesa e segurança:** o segundo tabuleiro em nível de importância tem uma clara preponderância do relacionamento brasileiro com os EUA e a Europa, ou seja, a base industrial de defesa e a origem do arsenal bélico das forças armadas, assim como os seus

acordos de cooperação técnica e educacional e seus exercícios militares conjuntos, ocorrem, na sua imensa maioria, com os EUA e países da Europa ocidental (França, Alemanha, Suécia, Itália e Reino Unido). Nesse sentido, a plataforma dos BRICS poderia ser instrumentalizada como um vetor incremental para expandir o arco de cooperação em matéria de defesa e de segurança com a China como meio para equilibrar o *bandwagoning* já existente com os EUA. Uma ação nesse sentido seria automaticamente respondida pelos EUA, que buscariam cativar ou pressionar o Brasil a revisar a sua preferência estratégica. Cabe ao país extrair ganhos desta oportunidade.

3. **Pêndulo tecnológico:** tabuleiro de intensa rivalidade, a área tecnológica será, sem sombra de dúvida, uma das fronteiras mais decisivas da disputa entre EUA e China. Temas como inteligência artificial, comunicações e cibersegurança serão cada vez mais afetados pelo enorme investimento em P&D promovidos por ambos os governos. No caso do Brasil, isso já ficou claro com a disputa pela rede 5G. Mesmo assim, o relacionamento de empresas e universidades brasileiras com seus correspondentes chineses está muito aquém do potencial. A proximidade e a história de parceria entre Brasil e EUA são mais densas e amplas em P&D. Uma aproximação do Brasil com a China em cibersegurança e inteligência artificial poderia conferir maior autonomia ao país e equilibrar a dependência brasileira dos EUA.
4. **Pêndulo comercial:** na arena comercial a situação se inverteu nas últimas décadas. A China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil, e não há quase nada que os EUA possam fazer para mudar esse cenário, dada a complementaridade das economias de Brasil e China. De todo modo, o excesso de dependência em relação à China em commodities agrícolas e minerais poderia ser compensado com acordos comerciais mais densos com a União Europeia – ratificação do acordo Mercosul-UE, com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) ou mesmo com a Índia – o acordo preferencial existente entre Mercosul e Índia precisa ser ampliado. O Brasil precisa diversificar as suas alternativas comerciais e de acesso a mercados. Além disso, a conclusão dos acordos do Mercosul com Singapura, Coreia do Sul, Canadá e Indonésia poderia diminuir o efeito China nas exportações nacionais. Como os EUA não sinalizam com um acordo bilateral de comércio com o Mercosul, resta ao Brasil buscar outras paragens para não se ver tão dependente de Pequim.

5. Pêndulo financeiro: tabuleiro símbolo da crise das economias ocidentais pós-2008, a arena financeira viu o Brasil incrementar sua participação com G-20 e BRICS, notadamente com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingencial de Reservas (NDB/CRA) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Ao mesmo tempo, o Brasil compartilha laços históricos com EUA no Banco Interamericano, além de sua participação no FMI e Banco Mundial, organizações em que a preponderância dos EUA é óbvia. Com o advento do NDB/CRA e AIIB, o Brasil equilibrou sua posição em discussões financeiras globais. O histórico de crises de balanço de pagamentos e a dependência em relação aos EUA ficaram para trás. Agora, o país pode exercer com mais facilidade pêndulos estratégicos conforme as circunstâncias. Sob hipótese alguma, Brasília deveria recuar de seus compromissos com o NDB/CRA e AIIB, sob pena de o país perder a sua capacidade de mobilização nesse campo, voltando a estar atrelado exclusivamente à esfera de influência dos EUA nesta seara.

Um desenho relativamente simples de interações pode exemplificar melhor a estratégia de *hedging* pendular. Na Figura 01 (interação positiva), vemos uma interação de quatro fases em que China e EUA buscam cooptar o Brasil para o seu lado como reação às ações pendulares.

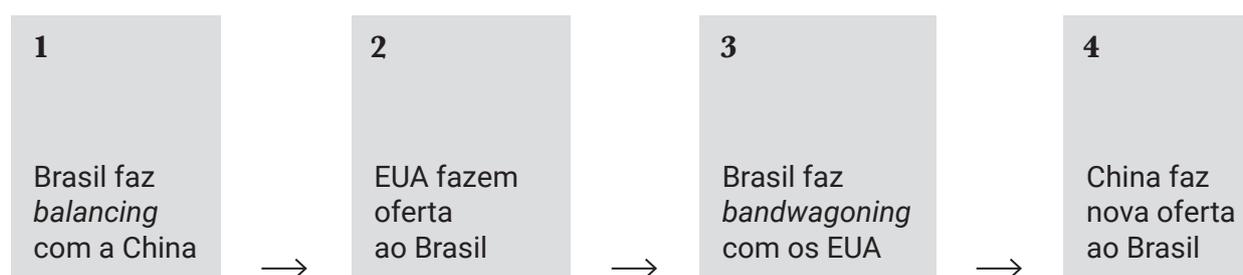


Figura 01. Interação positiva.

Podemos notar que as tentativas de cooptação (oferta) de China e EUA respondem a movimentos de *balancing* e *bandwagoning* quase simultâneos do Brasil, o que implica duas ofertas de ganhos sem que o país deixe de ser pivotal. Os custos de atrair o Brasil são relativamente baixos para as potências, principalmente se comparados ao cenário seguinte.

Na Figura 02 (interação negativa) temos um cenário de punição. Ou seja, os EUA reagem negativamente ao *balancing* do Brasil e com isso forçam o país a buscar o *hard balancing* com a China no lance seguinte.

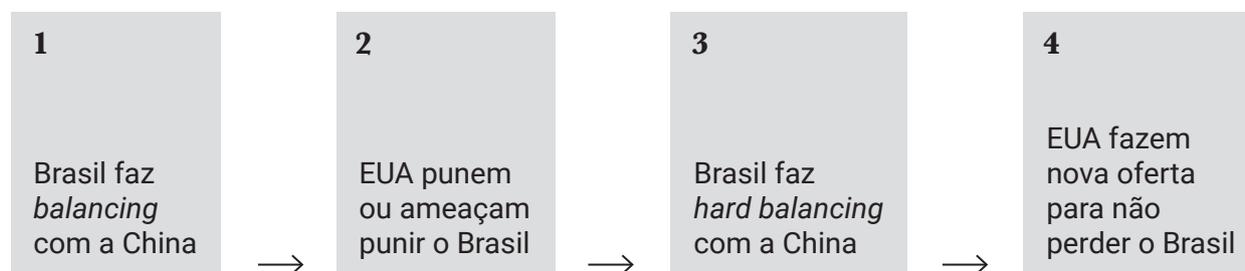


Figura 02. Interação negativa.

Como sempre existe a opção de o Brasil se aproximar ainda mais da potência rival por conta de sua posição pivotal, a estratégia de *hedging* pendular aumenta os custos de punição da potência que se sente contrariada, pois ela corre o risco de perder o Brasil para o rival. O alto custo de punir o Brasil em contraposição ao baixo custo da oferta faz com que as potências pensem duas vezes antes de punir o Brasil e optem, na maioria das vezes, pela oferta.

A implementação e exercício do *hedging* pendular não será tarefa fácil ou mesmo de curto prazo. Movimentos táticos mal executados em uma seara podem gerar perdas em outra. Daí a importância de ter claros os três princípios fundamentais da estratégia:

1. recorrer a estratégias simultâneas e proporcionais de *bandwagoning* e *balancing*;
2. criar compromissos cruzados com EUA e China em vários níveis; e
3. utilizar a posição pivotal entre BRICS e OCDE a seu favor.

Além disso, a estratégia de *hedging* pendular ocorre de forma transversal e segmentada em vetores multiníveis. Ainda que o nível político-estratégico seja predominante, não podemos achar que se trata de um jogo bidimensional. Se você jogar xadrez bidimensional em um tabuleiro multidimensional, você será invariavelmente derrotado. Enquanto em questões militares ou estratégicas China e EUA têm grande preponderância, em temas como tecnologia, comércio ou finanças há outras potências que também se sentem ameaçadas pela bipolarização. Essas geometrias variáveis trabalham a nosso favor.

A LIDERANÇA REGIONAL DO BRASIL E A RIVALIDADE EUA-CHINA

O último aspecto a ser discutido sobre um possível *hedging* pendular brasileiro é o contexto sul-americano. Essa estratégia depende de uma base de lançamento para ser mais efetiva. No entanto, a ação crescente da China e a tradicional influência dos EUA na região são desafios importantes. A disputa de grandes potências pela América do Sul não é algo novo. No entanto, talvez o aspecto mais inusitado dos últimos anos seja o afastamento do Brasil do seu entorno regional. Voltar a ser líder regional é imperativo não apenas por uma questão de necessidade econômica ou de solidariedade latino-americana, mas porque se trata de uma necessidade de sobrevivência perante uma rivalidade sistêmica e multidimensional.

Como em política o vácuo de poder dura apenas um instante, China e EUA vêm ampliando sua influência política na região sem grande esforço, principalmente Pequim. O Brasil corre o risco de se tornar uma potência regional ao invés de uma potência média no plano internacional. No arco Norte da América do Sul, o país vem sendo comprimido pela expansão sistêmica da influência americana, o que basicamente restringe a capacidade de atuação do Brasil à região do Prata. Por sua vez, nas economias mais dinâmicas do subcontinente, a China vem integrando as cadeias produtivas, subtraindo do Brasil a capacidade de se manter o indutor do processo de desenvolvimento (vide a crescente dependência argentina e uruguaia de Pequim). Como não há nenhuma outra potência regional capaz de fazer frente ao Brasil, a retração atual abriu espaço para que Pequim se tornasse uma grande referência extrarregional para a maioria dos países sul-americanos, algo que já acontecia no caso dos EUA.

É claro que se o Brasil não tivesse promovido essa retração forçada, a China ainda assim aumentaria seu poder na região. A retomada da liderança brasileira na região não significa a expulsão de China ou EUA – mesmo porque o Brasil não possui ou não criou meios efetivos para exercer o poder de contenção. Isso significa que o Brasil detém elementos limitados para mitigar o efeito da disputa hegemônica na América do Sul. Robert Russel e Fabián Calle (2022) mostram que o aumento ou diminuição do interesse dos EUA na América Latina está intimamente ligado à ação e presença de potências extrarregionais na região. Foi assim nos anos 1960-1970 com a URSS e poderá ser novamente com a rivalidade EUA-China. Ou seja, a nova estratégia de retomada da liderança regional precisa estar intimamente ligada à necessidade de se explorar a competição atualmente existente entre as embaixadas americanas e chinesas na região.

É importante lembrarmos que, assim como o *hegemon*, o líder regional é também responsável pela coordenação política e pelo provimento de bens coletivos

para a região, embora em menor grau. Mesmo no auge dos anos 2010, o Brasil teve sérias dificuldades em prover tais bens, embora tenha tido um sucesso relativo na coordenação política. Querer rivalizar com EUA ou China no provimento de bens coletivos é a receita do fracasso, mas uma ênfase maior na coordenação política, seja com uma repactuação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) ou com a criação de uma nova organização regional amazônica, poderia ser o início da retomada da liderança brasileira na América do Sul. É mostrar aos vizinhos que a supremacia chinesa ou americana na região – ou a sujeição a uma escolha binária entre as duas superpotências – é deletéria para os interesses individuais dos países e para o interesse coletivo de todos. A preservação da região, seja da dependência ou da profunda permeabilidade de ambas as influências, é mais benéfica para todos no longo prazo, sobretudo nos quesitos de segurança e estabilidade regional.

CONCLUSÕES

Para um país periférico, a lição mais importante de disputas hegemônicas é evitar os exageros de análises cataclísmicas, as quais regularmente levam a erros de cálculo. Menos do que cravar se EUA e China entrarão em guerra ou se vão achar alguma acomodação, o importante é fazer uma avaliação serena e sem descomedimentos sobre as estratégias mais viáveis para um país localizado muito longe dos focos do conflito. O risco de guerra e colapso do sistema internacional pode até ser considerável, mas ainda é improvável. Ao contrário da Guerra Fria, quando EUA e URSS viviam economicamente isolados e a estratégia de contenção era algo viável, a interdependência entre China e EUA impede uma estratégia dura de contenção, porque os custos de sua implementação são simplesmente muito altos. As potências podem até buscar a contenção mútua, mas ela será muito diferente daquilo que vimos durante a Guerra Fria.

O que fazer neste ambiente confuso é o nosso desafio. Não há dúvida de que existe dissenso entre as forças políticas nacionais sobre quais seriam as melhores estratégias para a política externa em relação à rivalidade. Enquanto administrações petistas buscaram um *soft-balancing* utilizando alianças com países reformistas da ordem global (BRICS), a administração Bolsonaro preferiu, principalmente nos dois primeiros anos, uma estratégia forte de *bandwagoning*, buscando alianças com potências do status quo (OCDE). No entanto, não é possível vislumbrar nenhuma administração abandonando totalmente as alianças OCDE e BRICS ou optando claramente por EUA ou China. A questão a saber é qual será o invólucro estratégico de uma posição que deve se aproximar de ambos os polos simultaneamente.

Como dissemos anteriormente, se o risco de *balancing* ou *bandwagoning* exceder o risco de *hedging*, então a segurança e a autonomia do Brasil serão maximizadas pela escolha da estratégia de cobertura. Não é mais possível escolher entre alinhamento e autonomia, é necessário buscar os dois. Assim, desde que o Brasil se mantenha membro parcial ou total de cada uma das alianças – OCDE e BRICS –, o país poderá exercer uma estratégia de *hedging* pendular com o objetivo de explorar a rivalidade entre China e EUA a seu favor e evitar punições. Isso requer, contudo, grande capacidade e sofisticação diplomática que tenha como base um planejamento de curto, médio e longo prazos.

Ao fim e ao cabo, a estratégia de *hedging* pendular busca evitar aquilo que Thomas Schelling (1960) definiu como o “o medo recíproco do ataque surpresa”. Ou seja, busca evitar que China e EUA punam o Brasil por temerem que o outro lado puna o Brasil antes e, conseqüentemente, enquadre Brasília em sua esfera de influência.

O *hedging* pendular aumenta os custos da punição para China e EUA, e esse efeito dissuasório irá, em si, assegurar a sobrevivência autônoma do Brasil em uma nova ordem internacional cada vez mais complexa, competitiva e fragmentada. ■

Não há dúvida de que existe dissenso entre as forças políticas nacionais sobre quais seriam as melhores estratégias para a política externa em relação à rivalidade. Enquanto administrações petistas buscaram um soft-balancing utilizando alianças com países reformistas da ordem global (BRICS), a administração Bolsonaro preferiu, principalmente nos dois primeiros anos, uma estratégia forte de bandwagoning, buscando alianças com potências do status quo (OCDE).

Referências Bibliográficas

- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Nova York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing.
- Boon, Hoo Tiang. 2016. "The Hedging Prong in India's Evolving China Strategy". *Journal of Contemporary China* 25 (101): 792–804. <https://doi.org/10.1080/10670564.2016.1160527>.
- Bowen, Wyn & Matthew Moran. 2015. "Living with Nuclear Hedging: the Implications of Iran's Nuclear Strategy". *International Affairs* 91 (4): 687–707. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12337>.
- Brooks, Stephen & William Wohlforth. 2016. "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century - China's Rise and the Fate of America's Global Position". *International Security* 40 (3): 7-53. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00225.
- Cheng-Chwee, Kuik. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China". *Contemporary Southeast Asia* 30 (2): 159-185. <https://www.jstor.org/stable/41220503>.
- Chius, Daniel. 2003. "International Alliances in the Power Cycle Theory of State Behaviour". *International Political Science Review* 24 (1): 123-136. <https://doi.org/10.1177/0192512103024001008>.
- Ciorciari, John & Jürgen Haacke 2019. "Hedging in International Relations: an Introduction". *International Relations of the Asia-Pacific* 19 (3): 367–374. <https://doi.org/10.1093/irap/lcz017>.
- Economy, Elizabeth & Michael Oksenberg. 1999. *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council on Foreign Relations.
- Fonseca, Gelson. 2022. "China e Estados Unidos. Allison e a contenção do conflito." Resenha de A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides? (Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020), de Graham Allison. *CEBRI-Revista* 1 (2): 158-164. <https://cebri.org/revista/br/artigo/36/china-e-estados-unidos-allison-e-a-contencao-do-conflito>.
- Foot, Rosemary. 2006. "Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging". *International Affairs* 82 (1): 77-94. <https://www.jstor.org/stable/3569131>.
- Fouse, David 2004. "Japan's Post-Cold War North Korea Policy: Hedging toward Autonomy?" *Asian Affairs: An American Review* 31 (2): 102-120. <https://www.jstor.org/stable/30172611>.
- Friedberg, Aaron. 2005. "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security* 30 (1): 7-45. <https://www.jstor.org/stable/4137594>.
- Gause III, F. Gregory. 2011. "Saudi Arabia and the New Middle East". Special Report 63. Council of Foreign Relations. <http://www.jstor.com/stable/resrep05774.1>.
- Hilton, Stanley. 1975. *Brazil and the Great Powers, 1930-1939 – The Politics of Trade Rivalry*. Austin: University of Texas Press.
- Johnston, Alastair 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair & Paul Evans. 1999. "China's Engagement with Multilateral Security Institutions". In *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, organizado por Alastair Johnston & Robert Ross, 235–272. Nova York: Routledge.
- Kalout, Hussein & Hugo Bras Martins da Costa. 2022. "A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil". *CEBRI-Revista* 1 (2): 70-89. <https://cebri.org/revista/br/artigo/32/a-rivalidade-china-eua-e-os-interesses-estrategicos-do-brasil>.
- Kaplan, Robert. 2019. "A New Cold War Has Begun". *Foreign Policy*, 7 de janeiro de 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>.
- Kennan, George. 1947. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs* 25 (4): 565–82. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

- Kim, Woosang. 1991. "Alliance Transitions and Great Power War". *American Journal of Political Science* 35 (4): 833-850. <https://www.jstor.org/stable/2111496>.
- Koga, Kei. 2018. "The Concept of 'Hedging' Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift". *International Studies Review* 20 (4): 633-660. <https://doi.org/10.1093/isr/vix059>.
- Lampton, David. 2001. *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*. Berkeley: University of California Press.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2005. "Aspiração internacional e política externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 82: 04-19.
- Mearsheimer, John. 2021. "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics". *Foreign Affairs* 100 (6): 48-58. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war>.
- Moura, Gérson. 2012. *Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG.
- Paul, T. V. 2016. "The Accommodation of Rising Powers in World Politics". In *Accommodating Rising Powers Past, Present, and Future*, organizado por T. V. Paul. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, Roberto & Fabián Calle. 2022. "Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de seguridad de Estados Unidos en América Latina". *CEBRI-Revista* 1 (2): 167-189. <https://cebri.org/revista/br/artigo/19/periferias-turbulentas-y-penetradas-su-papel-en-la-expansion-de-los-intereses-de-seguridad-de-estados-unidos-en-america-latina>.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shambaugh, David. 2018. "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security* 42 (4): 85-127. https://doi.org/10.1162/isec_a_00314.
- Walt, Stephen. 1997. "Why Alliances Endure or Collapse". *Survival* 39 (1): 156-179. <https://doi.org/10.1080/00396339708442901>.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Waltz, Kenneth. 2002. "Structural Realism after the Cold War". In *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, organizado por G. John Ikenberry. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Xuetong, Yan. 2021. "Becoming Strong: the New Chinese Foreign Policy". *Foreign Affairs* 100 (4): 40-47. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-22/becoming-strong>.
- Zhao, Suisheng. 2022. "The US-China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance". *Journal of Contemporary China* 31 (134): 169-185. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1945733>.
- Como citar:** Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2022. "Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 18-36.
- To cite this work:** Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2022. "A Swinging Foreign Policy Between the U.S. and China: Brazil Protecting Itself to Survive." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 18-36.

Recebido: 26 de outubro de 2022

Aceito para publicação: 11 de novembro 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.