

**A Administração Trump e a China: A Grande Estratégia
Americana no Indo-Pacífico à luz da teoria do *Offshore*
*Balancing***

João dos Santos Guerra Esteves

**Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas e
Relações Internacionais**

Novembro 2025

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Daniel da Silva Costa Marcos

Resumo

Donald Trump chega à Casa Branca num momento de grande mudança nas relações entre Washington e Pequim. A China tinha emergido como uma potência regional cada vez mais assertiva tanto economicamente como militarmente, demonstrando ambições que desafiavam os interesses dos Estados Unidos na Ásia, e, de modo mais abrangente, a sua posição dominante como a única superpotência no sistema internacional.

Inicialmente, os dois países tinham-se reaproximado durante a Guerra Fria, aproximação que tinha sido ditada por um imperativo estratégico, numa era de *détente*, visando fomentar a divisão do bloco soviético. Esta aproximação revelou-se positiva e rapidamente evoluiu, mesmo após o colapso da União Soviética, com os Estados Unidos a manterem a cooperação económica, política e diplomática com Pequim. Esta política deu-se porque os Estados Unidos, na sua posição cimeira no sistema internacional, acreditavam que o desenvolvimento da China eventualmente levaria a uma liberalização política do país, sendo preferível a uma política de contenção semelhante àquela seguida durante a Guerra Fria, evitando-se um novo clima de rivalidade e instabilidade global.

Com o início do novo milénio, parecia tornar-se evidente que o mero envolvimento de Pequim na ordem internacional não seria suficiente para evitar uma rivalidade entre os dois países, nem que a China evitaria procurar expandir o seu poder e influencia na região, colocando em causa os interesses americanos. A sua rápida modernização e o seu crescente dinamismo económico transformavam-se em poder militar e influência regional, obrigando os Estados Unidos a recentrarem os seus esforços nesta rivalidade que surgia. Este “reequilíbrio” surgiu ainda na administração Obama, com esforços de recuperar a influência no Indo-Pacífico após mais uma década de envolvimento no médio-orient.

Simultaneamente, os Estados Unidos encontravam-se divididos quanto ao futuro da sua política externa, desgastada por anos de intervenções militares associadas à luta contra o terrorismo e pela perceção de declínio relativo do poder americano face a Pequim. É neste contexto que nos encontramos no momento da eleição de Donald Trump. Prometendo uma política externa “*America First*”, centrada na soberania e nos interesse dos Estados Unidos, e criticando os défices comerciais da economia americana em relação à chinesa, Trump parecia ir diretamente contra os fundamentos clássicos da tradicional

política externa americana desde a dissolução da União Soviética. Nesta dissertação propomo-nos assim expor a teoria do realismo das relações internacionais, nomeadamente a estratégia de *offshore balancing*, e compará-la à atuação da administração Trump, averiguando a sua validade como modelo explicativo da relação com a China.

Palavras-Chave:

Realismo; *Offshore Balancing*; Indo-Pacífico; Primeira Administração Trump; Política Externa dos Estados Unidos; China

Abstract

Donald Trump entered the White House at a time of profound change in the relations between Washington and Beijing. China had emerged as an increasingly assertive regional power, both economically and militarily, demonstrating ambitions that challenged U.S. interests in Asia and, more broadly, America's dominant position as the sole superpower in the international system.

Initially, the two countries had drawn closer during the Cold War, an approach dictated by strategic necessity in an era of *détente*, aimed at fostering division within the Soviet bloc. This rapprochement proved positive and evolved rapidly, even after the collapse of the Soviet Union, with the United States maintaining economic, political, and diplomatic cooperation ties with Beijing. Washington's policy was guided by the belief that China's economic development would, eventually, lead to political liberalization, making engagement preferable to a policy of containment similar to that pursued during the Cold War, thus avoiding a climate of rivalry and global instability.

With the dawn of the new millennium, however, it became increasingly evident that merely integrating Beijing into the international order would not be sufficient to prevent rivalry between the two powers, nor would it deter China from expanding its power and influence in the region, developments that increasingly challenged U.S. interests. China's rapid modernization and growing economic dynamism were transforming into military power and regional influence, compelling the United States to refocus its strategic attention on this emerging competition. This "rebalance" had already begun under the

Obama administration, as Washington sought to restore its influence in the Indo-Pacific after more than a decade of engagement in the Middle East.

At the same time, the United States found itself internally divided over the future of its foreign policy, worn down by years of military interventions linked to the war on terrorism and by a growing perception of relative decline regarding Beijing. It is within this context that Donald Trump's election took place. Promising an "America First" foreign policy cantered on national sovereignty and the defence of American interests, while criticizing the U.S. trade deficits with China, Trump appeared to break with the classical foundations of American foreign policy since the end of the Cold War.

This dissertation therefore seeks to examine the theory of Realism in International Relations, particularly the Offshore Balancing strategy and to compare it with the foreign policy of the Trump administration, assessing its validity as an explanatory model for U.S.–China relations.

Key-Words: Realism, Offshore Balancing; Indo-Pacific Region; First Trump Administration; US Foreign Policy; China

Índice

Introdução.....	1
Capítulo I – Contextualização Teórica.....	6
1.1 – O Realismo como uma Teoria das Relações Internacionais.....	6
1.2 – O Realismo Estrutural de Kenneth Waltz	9
1.3 – O Realismo Ofensivo de John Mearsheimer.....	11
1.4 – A Estratégia de Equilíbrio Externo (<i>Offshore Balancing</i>)	15
Capítulo II – A Grande Estratégia Americana.....	26
2.1 – O Conceito de <i>Estratégia</i> e de <i>Grande Estratégia</i>	26
2.2 – A Grande Estratégia Americana durante a Guerra Fria	27
2.3 – A Grande Estratégia Americana do Pós-Guerra Fria	30
Capítulo III – A relação Sino-Americana no Decorrer da Guerra Fria	37
3.1 – Contextualização Histórica.....	37
3.2 - O descongelar de relações e a reaproximação de Nixon.....	39
3.3 – A Relação Sino-Americana <i>Pós-Détente</i>	42
Capítulo IV – As Relações Sino-Americanas no pós-Guerra Fria.....	44
4.1 – Da Administração de George H. W. Bush à Administração Clinton	44
4.2 – A Administração George W. Bush.....	48
4.3 – A Administração Obama	50
4.3.1 – A Crescente Rivalidade.....	50
4.3.2 – A resposta de Obama e o <i>Pivot</i> Asiático	52
Capítulo V – A Rivalidade Sino-Americana durante a Administração Trump	57
5.1 – A Candidatura de Donald Trump	57
5.2 – O Poder Chinês e Americano – Uma Contextualização Económica e Militar.....	62
5.2.1 – O Poder Económico.....	63
5.2.2 – O Poder Militar	65
5.3 – A Política da Administração Trump para a Região do Indo-Pacífico.....	69
5.3.1 – A Estratégia Político-Diplomática dos Estados Unidos	71

5.3.2 – Os Documentos Estratégicos e a Postura Militar da Administração.....	84
5.3.3 – A Relação Económica e a Guerra Comercial.....	92
Capítulo VI – A Grande Estratégia Trump e <i>Offshore Balancing</i>	95
6.1 – Existe uma Grande Estratégia Trump?	95
6.2 – Realismo e <i>Offshore Balancing</i> no Indo-Pacífico.....	103
Conclusão	108
Referências Bibliográficas	115
GRÁFICOS.....	130
GRÁFICO Nº1.....	130
GRÁFICO Nº2.....	131
GRÁFICO Nº3.....	132
GRÁFICO Nº4.....	133
ANEXOS	134
ANEXO Nº1	134
ANEXO Nº2	135
ANEXO Nº3	136
ANEXO Nº4	137
ANEXO Nº5	138

Introdução

Esta dissertação, realizada no âmbito do mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais tem como tema a política externa da primeira administração Trump (2017-2021) em relação à China e à região do Indo-Pacífico, pretendendo analisá-la à luz da teoria realista do *offshore balancing*, também conhecida como “restrição” (*restraint*). Consideramos um tema que ganha ainda maior relevância numa época em que uma segunda administração Trump conclui o seu primeiro ano, após o interregno da administração Biden, além da crescente preeminência que Pequim tem vindo a ganhar no sistema internacional, apresentando-se como um dos principais competidores estratégicos e ideológicos dos Estados Unidos.

A relação dos Estados Unidos com o Pacífico e com a China é longa e complexa, com períodos de grande tensão, de aproximação e até de cordialidade. Os políticos norte-americanos apresentam frequentemente os Estados Unidos como uma “Nação Pacífica” (Clinton, 2013) aludindo não só aos territórios do Oceano Pacífico como o Havai e a sua História na região. De facto, desde o século XIX que Washington tem revelado interesse pela região do Pacífico, inicialmente através de iniciativas comerciais que visavam a abertura económica da China e o acesso a novos mercados, mas também por motivos estratégicos e ideológicos (Wang, 2021)

No pós Segunda Guerra, os Estados Unidos ganharam uma presença ainda mais reforçada na região, após a derrota do Japão e sobretudo no seguimento da Guerra da Coreia. O comunismo ameaçava alastrar-se pelo globo e colocar em risco os interesses dos Estados Unidos não só na Europa como na Ásia. Assim, Washington formulou uma política de contenção que passava por contrariar, nas diversas regiões do mundo, o poder e influência da União Soviética. Este período de Guerra Fria era caracterizado por altas tensões entre estas únicas duas superpotências, no entanto, a China, governada por um regime comunista liderado por Mao Tsé-Tung desde a década de 1950, ameaçava também os interesses americanos.

Durante cerca de duas décadas as relações entre Washington e Pequim estiveram praticamente congeladas. Oficialmente, os Estados Unidos reconheciam a ilha de Formosa/Taiwan como a legítima representação da China no plano internacional, situação perdurou até à década de 1970, quando, por decisão estratégica do Presidente Richard Nixon e do seu principal concelheiro Henry Kissinger, se decidiu finalmente reconhecer

a República Popular da China e o seu governo comunista como o legítimo representante do território chinês. Esta decisão foi cautelosamente calculada de modo a pressionar a União Soviética, explorando as divergências entre os dois regimes comunistas, além de ter como objetivo conseguir uma retirada estratégica do Vietname, algo que o governo americano acreditava passar por um entendimento com a China. O encontro entre Richard Nixon e Mao Tsé-Tung, em 1972, simbolizou um momento de viragem e um abrir portas para uma gradual integração da China na ordem internacional.

As décadas seguintes viram o reflorescer desta relação, com o aumento das trocas comerciais entre ambos os países a elevados níveis, sobretudo após as reformas económicas de Deng Xiaoping, que profundamente transformaram a China e relançaram a sua economia. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, a relação sino-americana pautou-se pela cooperação, mas pelos finais da década de 1980 a relação vai entrar numa nova fase. O massacre na praça Tiananmen, em 1989 e a dissolução da União Soviética, poucos anos depois, tiveram uma alteração profunda nas relações entre estes dois países. Terminada a Guerra Fria, os Estados Unidos encontravam-se numa situação de superioridade não só militar como económica e política, assumindo um papel de liderança na ordem internacional liberal. O papel da China nesta nova situação internacional era agora alvo de dúvidas, e o apoio americano questionado.

No início do século XXI, e com a adesão China na Organização Mundial do Comércio (OMC), o peso da economia internacional começou a pender para Pequim, que se tornou num dos maiores motores industriais na região. A integração da China no sistema económico mundial transformou a sua economia, permitindo avultados investimentos em infraestruturas e em inovações tecnológicas, além do óbvio poder militar. Durante as administrações de George W. Bush e de Barack Obama, a relação entre os dois países marcou-se por uma combinação de cooperação e rivalidade, com a tentativa norte-americana de integrar a China num sistema de regras multilaterais, apesar de, pela segunda administração Obama, se reforçarem as medidas de contenção estratégica e de relançamento do poder americano no Pacífico, como forma de pressionar Pequim. Esta situação levou a que, pelos meados da segunda década do século XXI, a China já se afirmasse como uma potência emergente, capaz de rivalizar diretamente com os Estados Unidos, alimentando os receios de uma nova Guerra Fria.

Foi neste contexto que levou Donald Trump em 2015, a apresentar a sua candidatura à Casa Branca pelo Partido Republicano. Inicialmente, a sua entrada na

corrida eleitoral foi desconsiderada pela grande maioria dos analistas políticos, dado o seu perfil atípico, sem experiência política ou militar. No entanto, a sua retórica inflamada e populista, centrada em ideais nacionalistas e isolacionistas vai ressoar numa parte do eleitorado norte-americano, impulsionando Trump e concedendo-lhe uma vitória inesperada na eleição de novembro de 2016.

Quando se apresentaram os candidatos presidenciais, uma parte da elite política de Washington já reconhecia a China como uma potencial ameaça e um desafio estratégico. Trump, contudo, foi mais longe, revelando uma postura mais crítica da relação sino-americana, acusando repetidamente Pequim de políticas comerciais injustas e predatórias, de manipulação cambial, e de colocar entraves aos produtos americanos no seu mercado interno. Para combater Pequim, Trump prometeu uma postura combativa e intransigente, fazendo de instrumentos considerados obsoletos, como tarifas alfandegárias, parte central das suas políticas.

Contudo, a retórica de Trump estava marcada por uma contradição evidente. Por um lado, o candidato defendia uma postura de cariz isolacionista, baseada no unilateralismo, no fim das intervenções externas, na redução de gastos excessivos com a defesa, numa reformulação da política externa norte-americana cujo único objetivo seria a defesa dos interesses dos cidadãos, não se importando se para isso fosse necessário antagonizar tanto aliados como rivais. Por outro lado, proclamava a necessidade de reforçar o poder das Forças Armadas, assumia uma posição mais assertiva no Indo-Pacífico e fazia da China o seu principal rival comercial e estratégico. Essa dualidade tornou-se num dos elementos centrais da sua presidência, tornando essencial analisá-la cuidadosamente tendo em atenção não só à sua retórica como às políticas concretas da administração.

Deste modo, esta dissertação procura compreender a política externa e a grande estratégia da primeira administração Trump em relação à China e à região do Indo-Pacífico sob a perspectiva da teoria do realismo estrutural (ou teoria neorrealista) das relações internacionais. Pretende-se verificar, mais concretamente, se foi aplicado algum esforço de se aplicar uma estratégia de *offshore balancing* (equilíbrio externo) por parte da administração na tentativa de conter o expansionismo de Pequim, procurando expor as decisões tomadas, alianças e mecanismos criados para esse efeito.

A pergunta de partida relaciona-se com a adequação desta estratégia, baseada na lógica do realismo estrutural, para compreender a política de Donald Trump em relação à contenção da China. Pretende-se analisar o grau de cooperação e de alianças realizadas no Indo-Pacífico, que mecanismos diplomáticos, políticos, económicos e militares foram implantados pela administração e que esforços foram realizados para concretizar essas políticas. Deste modo, procurar-se-á averiguar em que medida a política externa norte-americana sob Donald Trump pode ser interpretada à luz dos pressupostos do *offshore balancing*. Para tal, recorreremos, além da bibliografia composta por livros e artigos académicos, discursos oficiais das principais figuras da administração responsáveis pela política externa e estratégia, desde o Presidente até a Secretários de Estado, da Defesa, e outros membros com cargos relevantes. Igualmente, iremos recorrer a documentos oriundos governo, disponíveis nos *websites* oficiais, em particular os documentos estratégicos, como o *National Defense Strategy* e o *National Security Strategy* que norteiam a política externa do Estado, assim como relatórios oficiais elaborados por organismos governamentais e pelo Congresso, que fazem uma avaliação não só das políticas como constituem uma forma de entender a perceção do poder dos Estados Unidos em comparação com os seus rivais.

O primeiro capítulo desta dissertação apresenta o enquadramento teórico da investigação, começando por uma apresentação da teoria do realismo das relações internacionais assim como as suas principais correntes, incluindo a estratégia de “equilibradores externo” (*offshore balancing*) como possível modelo que deriva de teóricos como Christopher Layne e John Mearsheimer. De seguida, no segundo capítulo, definem-se os conceitos de *estratégia* e de *grande estratégia*, assim como a evolução deste último em relação à política externa dos Estados Unidos desde a Guerra Fria até ao período da administração Trump.

O terceiro e quarto capítulo dedicam-se a uma abordagem histórica, analisando as relações sino-americanas durante a Guerra Fria, destacando a importância da aproximação iniciada por Richard Nixon e as transformações que se seguiram ao período de *détente*, com o quarto capítulo a analisar a evolução da relação no pós-Guerra Fria, desde a administração de George H. W. Bush até à de Barack Obama.

O quinto e sexto capítulo constituem o núcleo central da dissertação, examinando em detalhe a política da administração Trump face à China e à região do Indo-Pacífico, incluindo a sua estratégia económica, militar e diplomática. Por fim, o sexto e último

capítulo procura interpretar a grande estratégia de Trump à luz da teoria neorrealista das relações internacionais, mais concretamente da estratégia de *offshore balancing*, identificando os elementos de continuidade e rutura em relação às administrações anteriores, a visão estratégica geral da administração em relação à China, e se esta se insere numa estratégia realista de *offshore balancing*.

Capítulo I – Contextualização Teórica

De modo a compreender e analisar a política externa da administração de Donald Trump, precisamos, em primeiro lugar, de expor o modelo teórico que iremos empregar, assim como a justificação dessa escolha. Iniciaremos assim este capítulo com uma introdução histórica da teoria realista das relações internacionais, desde a sua vertente tradicional e histórica, conhecida como *realismo clássico*, ao realismo estrutural, também conhecido como *neorrealismo*. De seguida, será justificado o emprego desta teoria na nossa análise, e o motivo de a consideramos como adequada para compreender as decisões da administração Trump, da sua arquitetura estratégica e das suas ações concretas.

1.1 – O Realismo como uma Teoria das Relações Internacionais

Antes de iniciarmos uma investigação às teorias das relações internacionais, precisamos inicialmente de definir alguns conceitos essenciais relevantes. Começemos pelo conceito de *relações internacionais* e o seu significado enquanto disciplina.

O estudo das relações internacionais como assunto autónomo, independente de áreas como o direito, filosofia, economia, política e História surgiu nos finais da segunda década do século XX. Este desenvolvimento deve-se sobretudo às transformações políticas e sociais infligidas pela I Guerra Mundial e pelo desejo de compreender o fenómeno da guerra entre Estados (Burchill & Linklater, 2013, p.6; Moreira, 2016, p.53). Assim, institucionalmente, é no ano de 1919 que se marca a autonomização desta disciplina, quando esta passa a ter uma cátedra na *University of Wales*, no País de Gales. Nos anos seguintes vão surgindo, tanto na Europa como nos Estados Unidos, instituições (*think-tanks*) e revistas académicas que se debruçam sobre os assuntos internacionais, promovendo debates e a sua investigação, ganhando um novo ímpeto no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, sobretudo nos Estados Unidos (Mendes, 2019).

Já como conceito, vários autores têm encontrado várias definições que se enquadram naquilo que entendemos por “relações internacionais”. Apesar das divergências entre as várias definições, Adriano Moreira (2016) refere uma noção central e comum a todas estas, entendendo as relações internacionais como “o conjunto de relações entre unidades que não reconhecem um poder político superior”, ou seja, os Estados e as organizações internacionais e não-governamentais, somando também “as relações diretas

entre entidades formalmente dependentes de poderes políticos autónomos” (Moreira, 2016, p.54). Definição semelhante é apresentada por Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967) quando afirmam que o principal propósito do estudo das relações internacionais é analisar e explicar as relações entre comunidades políticas organizadas num dado espaço territorial, ou seja, as relações sobretudo entre Estados (p. 5). Mais detalhadamente, Hedley Bull (2002) também definiu o ponto inicial das relações internacionais como o Estado ou outras identidades políticas independentes possuindo um governo que exerce a sua soberania em relação a um dado território ou população (p.8).

Como anteriormente referido, foi a partir da I Guerra Mundial que o estudo das relações internacionais ganhou a sua emancipação, surgindo igualmente diversas teorias que procuravam explicar as motivações que tinham levado ao desencadear do conflito tão profundo e mortífero. Uma explicação comum era que próprio sistema de “equilíbrio de poderes”, comumente associado ao relativo equilíbrio de forças que existiu entre os Estados europeus durante grande parte do século XIX, tinha falhado. Para estes académicos, posteriormente conhecidos como “idealistas”, a paz só se conseguiria atingir através da substituição do tradicional sistema de equilíbrio de poderes por um baseado na noção de segurança coletiva, onde os Estados abdicariam do uso da força em prol da resolução pacífica das disputas, mediante do debate e do cálculo do interesse comum. Na sua essência, os idealistas acreditavam na noção de progresso e na capacidade de reformar o sistema de relações entre os Estados, transformando-o num mais justo, pacífico e democrático, conseguindo-o através da criação de organizações multilaterais como a Sociedade das Nações (Burchill & Linklater, 2013, p.8)

Do lado oposto encontravam-se os realistas, autores que, contrariamente aos idealistas, centravam a discussão das relações internacionais em torno do poder, acreditando que este é o principal fator nas relações entre Estados, tanto na capacidade de “obrigar” como na capacidade de “sustentar a integridade dos interesses próprios contra as agressões” assim como na capacidade de os expandir (Moreira, 2016, p. 132). Segundo Adriano Moreira (2016, p.76), os realistas reclamam também uma rica herança histórica, influenciada por autores como Tucídides, Maquiavel, Hobbes, Espinosa, Max Weber e Raymond Aron.

O realismo foi ganhando progressivamente proeminência após o falhanço dos esforços de paz que se seguiram à I Guerra Mundial. O fracasso da Sociedade das Nações

e a sua incapacidade de impedir o deflagrar de novos conflitos que culminaram num novo conflito mundial levaram a um descrédito do pensamento idealista. Como resposta, em 1939, E. H. Carr publicou *The Twenty Years Crisis*, onde expunha o que considerava ser o fracasso destes ideais. Todavia, só é como o fim da Segunda Guerra e a reedição do livro em 1946 que as críticas de Carr ganharam maior proeminência.

Em *The Twenty Years Crisis* (1946) Carr avaliava os defensores do idealismo, acusando-os de ingenuidade, de negligenciarem da importância do poder nas relações entre Estados, e de priorizarem os seus desejos e concepções utópicas do mundo e não aquilo que ele verdadeiramente é (p.8). É deste paradigma que, segundo Carr, surge o realismo, manifestando-se como uma “correção necessária à exuberância do pensamento utópico” (p.10).

Em contraste com a corrente idealista, o realismo foca-se sobretudo no que considera tratar-se da *realidade*, não tendo como objetivo transformá-la, centrando-se antes no passado e em razões de causalidade. Carr (1946) considera Nicolau Maquiavel o primeiro político realista de relevo, atribuindo-lhe três características que considera serem essenciais a esta teoria, nomeadamente a História como uma sequência de causas e efeitos; a teoria como resultante da prática (e não o contrário), e, finalmente, a política não como uma função da ética, sendo a moralidade resultante do poder (p.63). Além disso, Carr apresenta outra característica central ao realismo: O poder como elemento essencial da política, dividindo-se em poder militar, económico e poder sobre a opinião pública (p.106-108).

Após a publicação de *The Twenty Years Crisis*, em 1948 Hans Morgenthau publicou *Politics Among Nations*, tornando-se rapidamente numa influente obra no meio académico e contribuindo para o desenvolvimento do realismo como teoria das relações internacionais. Para Morgenthau, toda a política, tanto doméstica como internacional, resulta da luta pelo poder, sendo possível reduzir todo o fenómeno político à manutenção, ao aumento, ou à demonstração do mesmo. Esta vontade pelo poder é, segundo Morgenthau, uma condição inerente à natureza humana, afirmando que “a luta pelo poder é universal no tempo e no espaço”, independentemente do “período histórico, condições sociais, económicas ou políticas” (Morgenthau, 1948, p.17). Desta luta pelo poder extraem-se três tipos de ambições que as Nações têm: tanto podem querer manter a distribuição do poder (política de *status quo*), podem querer aumentá-lo (política imperialista), ou podem querer demonstrá-lo (política de prestígio) (Morgenthau, 1948,

p.21-22). O poder toma assim papel cimeiro no realismo, resultante de uma visão negativa da natureza humana que influencia a política dos Estados e diverge da moralidade.

Segundo Wohlforth (2008), os realistas convergem em 4 questões centrais: a ideia que a política se dá entre grupos, leia-se, Estados; egoísmo, ou seja, que os atores políticos agem no seu próprio interesse; anarquia no sentido da inexistência de um governo que regule o modo dos Estados se relacionarem; e política de poder (*power politics*), ou seja, a crença que a política internacional se resume a uma relação de poder e segurança, que influencia as relações entre Estados e que se podem manifestar na busca pela influência, controlo e recursos materiais.

Assim, destilando estas ideias, podemos concluir uma série de pressupostos sobre o realismo: a sua abordagem é centrada nos Estados, considerados os principais atores no sistema internacional, agindo num sistema anárquico, onde não existe uma autoridade supranacional capaz de implementar normas ou regras. Partindo do princípio que a busca pelo poder é uma característica da natureza do Homem, os Estados lutam entre si de forma a garantirem mais poder, com o objetivo de assegurarem a sua sobrevivência, segurança e cumprimento de objetivos estratégicos ou relacionados com o interesse nacional.

1.2 – O Realismo Estrutural de Kenneth Waltz

Em 1979 Kenneth Waltz publicou *Teoria das Relações Internacionais*, uma obra seminal nesta disciplina, contribuindo para um aprofundar do pensamento realista afastando-se das tradicionais abordagens reducionistas que explicavam as “resultantes internacionais”, apenas a partir dos “elementos e combinações de elementos localizados a nível nacional e subnacional”, que o autor considerava pouco rigorosos. (Waltz, 2002, p.88). Deste modo, Waltz pretendia colmatar o que considerava ser “o fracasso” do “exame das unidades em interação”, ou seja, das análises que se debruçavam sobre as partes de um sistema, incidindo sobre o nível unitário. Waltz propõe uma teoria que se diz sistémica, rejeitando extrair conclusões sobre o comportamento dos Estados ao nível internacional com base nas suas características internas, procurando assim um rigor acrescido (Waltz, 2002, p.94-98). No seu entender, estas teorias demonstravam-se incapazes de distinguir com suficiente rigor e precisão os fatores atribuíveis à natureza humana, os atributos internos dos Estados e o sistema internacional no seu todo (Wohlforth, 2008, p.136-137).

Uma abordagem sistêmica implica compreender as relações internacionais através da análise da estrutura que as engloba, atendendo às suas principais características uma vez que é essa estrutura que vai influenciar o comportamento dos Estados. Os sistemas internacionais, afirma o autor, ao contrário dos sistemas domésticos (que são ordenados hierarquicamente), são “descentralizados e anárquicos”, operando num princípio da *autoajuda*, onde os Estados têm com principal objetivo a sua sobrevivência. Essa preocupação surge uma vez que não existe uma autoridade superior à dos Estados capaz de os proteger, forçando-os a encontrarem maneiras de se protegerem uns dos outros (Waltz, 2002, p.125-129; p.147)¹. Conclui-se então que as estruturas políticas internacionais são anárquicas, no sentido em que não são dotadas de um poder superior capaz de as moderar. Assim, sua variação só depende da distribuição das capacidades dos Estados no sistema, como afirma o autor: “a estrutura de um sistema muda com as mudanças na distribuição de capacidades entre as várias unidades” (Waltz, 2002, p.137-138), ou seja, as ordens internacionais definem-se pelo número e pelo poder dos polos, por outras palavras, pelo número de grandes potências.

Sendo a anarquia o princípio que organiza e define o sistema internacional, então os Estados vão necessariamente competir entre eles com o objetivo de assegurar a sua própria sobrevivência, tornando-se o poder como um meio para esse fim. A partir desta observação, Waltz introduz também outro conceito, já comum à teoria do realismo, a “balança de poderes”. Sob estas condições, os Estados procuram atingir um equilíbrio de poderes de tal modo a que nenhum outro Estado detenha todo poder no sistema internacional. Apesar da “desigualdade ser inerente ao sistema de Estados” (p.183) a tendência é o equilíbrio, onde os Estados tendem a imitar as estratégias dos seus competidores (p.172, 178-179). Nesta lógica, os Estados tanto podem equilibrar-se mutuamente, ou, por oposição, aliar-se ao Estado mais forte (*bandwaggoning*) apesar da primeira situação ser mais frequente uma vez que, para Waltz, os Estados tendem a aliar-se aos mais fracos, temendo o mais forte (p.176-178).

O número de potências, ou polos, é aqui importante para entender como a estrutura do sistema internacional influencia a balança de poderes. Segundo o autor, um sistema

¹Segundo Waltz, a estrutura define “a disposição, ou o ordenamento, das partes de um sistema” (p.116) sendo essencial para compreender as relações internacionais, dando como exemplo a influência que a estrutura interna tem na política doméstica dos EUA e do Reino Unido, concluindo que “as estruturas políticas moldam os processos políticos” (p.118). Deste modo, ao nível internacional, também a estrutura externa vai influenciar o comportamento dos Estados.

internacional com um grande número de grandes potências é mais instável do que um sistema só com duas, ou seja, a bipolaridade é preferível à multipolaridade, sendo esta última mais suscetível a perigos e conflitos de interesses (p.235). Os sistemas bipolares, como são dominados por duas superpotências, não admitem que terceiras potências façam exigências ou procurem, entre elas, competir, nem que se imiscuem nas políticas das grandes potências. Assim, em bipolaridade, como “não se podem fazer apelos a terceiras partes, a pressão para moderar os comportamentos é alta” (p.239).

O realismo de Waltz ficou conhecido como neorrealismo, ou realismo estrutural, pela priorização da estrutura do Sistema Internacional na forma de atuação dos Estados. Contrariamente ao realismo clássico, pelo qual as anteriores teorias passaram a denominar-se, Waltz não a sustenta em concepções da natureza humana nem na estrutura interna dos Estados, mas sim na anarquia e na distribuição de poderes a nível sistémico.

1.3 – O Realismo Ofensivo de John Mearsheimer

Explorando muitos dos pressupostos apresentados pela teoria neorrealista das relações internacionais, em 2001, John Measheimer publica *A Tragédia da Política das Grandes Potências*, expandido não só os postulados de Kenneth Waltz descritos em *Teoria das Relações Internacionais*, como também formulando uma nova teoria que, baseada na lógica do realismo estrutural, diverge nalguns aspetos essenciais desta.

Tal como Waltz, Mearsheimer afirma que a estrutura do sistema internacional influência decisivamente o modo de atuação dos Estados. O seu cariz anárquico, a capacidade ofensiva inerente aos Estados, e a incapacidade de estes não discernirem as intenções dos seus homólogos, obriga-os a uma procura constante pelo poder. Contrariamente à visão de Waltz, todavia, Mearsheimer afirma que somente em exceções onde existe apenas um Estado hegemónico a controlar o sistema internacional, “as grandes potências raramente estão satisfeitas com a distribuição de poderes” (Mearsheimer, 2007, p.20).

Nesta perspetiva, o poder continua a ser o mais importante aspeto das relações internacionais, tal como a capacidade militar relativa das grandes potências. Todavia, a quantidade e forma como as potências gerem e utilizam esse poder diferencia-se na teoria de Mearsheimer. Enquanto Waltz afirma que os Estados, na sua busca por segurança, focam-se em manter um equilíbrio de poderes, sendo os incentivos à agressão mais

reduzidos², na teoria de Mearsheimer – o Realismo Ofensivo – os Estados preocupam-se em adquirir o maior poder possível, pois só assim estarão seguros no sistema internacional (Mearsheimer, 2007, p.35). Esta é uma estratégia egoísta e agressiva, mas racional, onde os Estados, como maximizadores de poder relativo, têm como finalidade a hegemonia, uma vez que temem profundamente as intenções dos seus pares. O medo torna-se assim uma autêntica “força motivadora na política internacional” (p.46) pois só um Estado hegemónico, ou seja, “um Estado tão poderoso que domina todos os outros” pode estar seguro (p.53).

Existe inerentemente um dilema que resulta desta busca pelo poder. Conhecido como o “dilema da segurança”, este conceito dita que, uma vez que os Estados procuram o poder como forma de se protegerem dos seus rivais, estes, sentindo-se ameaçados, irão também procurar o poder, uma vez que o que é tido por um Estado como uma forma de proteção relativamente a uma potencial agressão, pode ser entendido pelo outro como um ato ofensivo. Assim, de modo a garantir a sua sobrevivência, os Estados alimentam um círculo vicioso de busca pelo poder. Resultante destes fatores, Mearsheimer afirma que a hegemonia global é, portanto, bastante improvável, não só pela competição dos outros Estados, como pela dificuldade em projetar poder através de grandes extensões de água (p.53).

A sua teoria afirma que os Estados procuram obter um estatuto de *hegemon* regional e de se tornarem na única potência regional no sistema internacional, ou seja, dominarem uma área específica do globo, normalmente uma extensão terrestre, agindo de modo a impedir que outras potências se tornem *hegemons* regionais. Como as potências procuram obter poder relativo e maximizar a sua quota do poder mundial, tornando-se na única potência hegemónica da sua região, Mearsheimer conclui que as potências têm com objetivo quatro “fins básicos” (p.145): O primeiro é o desejo em tornarem-se num *hegemon* regional. Uma vez que a hegemonia global não é realizável, dada a dificuldade de projetar poder em regiões separadas por oceanos, grandes potências tentam dominar a sua região do mundo e evitar que os seus rivais atinjam também eles próprios um estatuto hegemónico na sua região, não por receio que esse Estado distante possa ser um perigo imediato, mas pela capacidade de projeção de poder que o estatuto

² A este pendor orientado para a manutenção do equilíbrio de poderes, Mearsheimer classifica como “realismo defensivo”, uma vez que os defensores desta teoria postulam que a estrutura do sistema internacional recompensa a defesa e não a agressão.

de hegemon regional acarreta, podendo, no futuro, aliar-se a estados periféricos e desse modo ameaçar o Estado rival. Em segundo lugar, as grandes potências desejam maximizar a sua riqueza relativa, pois a riqueza pode ser transformada em poder militar, e impedir que os seus rivais dominem regiões capazes de gerá-la. Em terceiro lugar, as grandes potências desejam maximizar o seu poder militar, sobretudo o terrestre, que é o que mais facilmente lhes permite maximizarem o poder militar. Finalmente, as grandes potências procuram a superioridade nuclear face aos seus rivais.

Mearsheimer refere que os Estados podem empregar várias estratégias de modo a conquistarem o poder: podem recorrer à guerra, podem chantagear um Estado rival, podem “atiçar” Estados rivais a entrar em guerra um com o outro, levando a um esgotamento mútuo, ou podem prolongar um conflito onde está inserido um rival, com o objetivo de o “sangrar” militar e economicamente. Todavia, a procura pelo poder não é a única faceta da política das grandes potências, pois também pretendem evitar que os seus rivais conquistem esse poder. Num sistema onde uma potência agressiva em ascensão ameaça uma potência estabelecida, esta última pode optar essencialmente por duas estratégias de modo a punir quem perturba o equilíbrio de poder: a “procura pelo equilíbrio” ou *equilíbrio* (*balancing*) e a “delegação” (*buck passing*) (Mearsheimer, 2007, p.158).

Na procura pelo equilíbrio os Estados ameaçados assumem o fardo de conter o adversário diretamente, tanto de forma a dissuadir um ataque, como, caso seja necessário, através do combate direto ao agressor, empregando para tal várias medidas. Podem utilizar meios diplomáticos, estabelecendo “linhas-vermelhas” e uma diplomacia confrontativa. O autor aponta como exemplo a relação entre os Estados Unidos e a União Soviética durante a Guerra Fria ou entre a França e Rússia com a Alemanha antes da I Guerra Mundial. Os Estados têm também a possibilidade formar alianças defensivas, de modo a dividir os custos da contenção de um agressor, assim como fazer esforços para aumentar o seu poder de fogo perante o mesmo³. Por fim, os Estados podem fortalecer-se internamente (equilíbrio interno), mobilizando recursos adicionais para combater ou dissuadir um agressor.

³ Mearsheimer (2007, p.159) afirma, todavia, que este tipo de alianças, que ele apelida de “coligações equilibradoras” por vezes são lentas e ineficazes uma vez que os Estados tendem a discordar sobre a repartição de fardos de defesa, ou sobre qual dos Estados deve exercer o papel de liderança.

Por sua vez, na *delegação*, os Estados delegam a responsabilidade de contenção a um terceiro, sobretudo a outra grande potência. Mearsheimer considera que esta estratégia é a mais comum no sistema internacional uma vez que os Estados ameaçados evitam os custos da contenção. No entanto, esta é uma estratégia que nem sempre se pode revelar útil, uma vez que o Estado delegado pode não ter a capacidade de conter o agressor. O autor aponta como exemplo a incapacidade da França em conter a Alemanha Nazi, necessitando do apoio do Reino Unido no início da Segunda Guerra Mundial (p.163).

As estratégias de *equilíbrio* e *delegação* são, segundo Mearsheimer, as principais estratégias e as mais adequadas às superpotências, todavia, existe uma outra estratégia, também de cunho realista e baseada na lógica da *equilíbrio* capaz de se revelar como uma abordagem eficaz para a manutenção do poder do Estado. Como afirma o autor (Mearsheimer, 2007, p.54-55), os *hegemons* regionais, como os Estados Unidos, não querem ter a competição de outras potências/*hegemons* regionais, preferindo que existam pelo menos duas grandes potências noutras regiões capazes de competir entre elas, e não contra ele. A existência dessas potências é também útil caso surja um potencial Estado hegemónico na região, pois podem unir-se e juntar forças para contê-lo. No caso destas potências se mostrarem incapazes de conter o Estado que as ameaça, o Estado hegemónico regional que se encontra mais distante (neste caso, os EUA), poderá intervir e assumir a responsabilidade de contenção fora da sua habitual região de domínio. É o que o autor apelida como uma estratégia de “equilibrador externo” ou em inglês, “*offshore balancing*”.

O termo “*offshore balancing*” já tinha sido cunhado em 1993 por Christopher Layne no seu artigo *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, tendo sido explorado quatro anos depois pelo autor em *From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy* (1997), onde esboçou as bases para o que considerava ser uma opção estratégica viável para os Estados Unidos após a Guerra Fria. Na secção seguinte iremos desenvolver os principais aspetos desta estratégia, de seguida será apresentado o que entendemos como uma Grande Estratégia e a sua evolução no pós-Guerra Fria.

1.4 – A Estratégia de Equilíbrio Externo (*Offshore Balancing*)

O principal responsável pela introdução no debate académico da estratégia de *offshore balancing* ou equilibrador externo foi Christopher Layne, em dois célebres artigos publicados na revista académica *International Security* em 1993 e 1997 intitulados *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise* e *From Preponderance to Offshore Balancing*, respetivamente.

Em *The Unipolar Illusion* (1993) Layne utiliza como ponto de partida a teoria neorrealista de Kenneth Waltz para sua análise, expondo o que acreditava ser a transformação de um mundo bipolar num mundo unipolar, controlado pelos Estados Unidos, após a dissolução da União Soviética e o Fim da Guerra Fria. Layne observava que os planos do Pentágono e da Administração Clinton demonstravam uma vontade de manter os Estados Unidos como o único polo no sistema internacional, sem potenciais rivais que questionassem o seu poder. Layne (1993) classificava esta estratégia de manutenção do *status quo* do pós-Guerra Fria com o nome de “preponderância”, cujo objetivo seria “preservar a unipolaridade americana”, convencendo países como a Alemanha ou o Japão a permanecer na “órbita de um sistema económico e securitário liderado pelos Estados Unidos”. Esta lógica aplicava-se igualmente a todos os países que tentassem desafiar a liderança americana.

Todavia, Layne afirma que este “momento unipolar” (p.7) irá eventualmente terminar. Analisando a História do comportamento das potências europeias entre o século XVII e o século XX, assim como entre os Estados Unidos e o Japão nos finais do século XIX e inícios do XX⁴, Layne concluiu que “os momentos unipolares causam conflitos geopolíticos que dão origem à multipolaridade” (p.32). Ou seja, os momentos unipolares normalmente não são duradouros e tentar preservá-los será uma tarefa fútil. Partindo do princípio da inevitabilidade da multipolaridade, Layne defende que os EUA dever-se-iam guiar por uma lógica de “independência estratégica assumindo a postura de um equilibrador externo” (*offshore balancer*) (p.47). Nesta estratégia, a contenção de potências rivais hegemónicas caberia ao “equilíbrio de balanças-de-poder globais e

⁴ Layne (1993, p.17-30) afirma que em 1660 a França era a única potência europeia, mas que em 1713 já tinha como concorrentes a Inglaterra, a Áustria e a Rússia, pois, sob a lógica realista, as grandes potências tendem a imitarem as potências rivais e a “balançarem” contra os rivais. Duzentos anos mais tarde, em 1860, era a Grã-Bretanha que se encontrava numa posição de unipolaridade, mas em apenas duas décadas, a Alemanha tornou-se a sua principal rival. Os Estados Unidos e o Japão, apesar de não iniciarem e a sua ascensão como uma resposta direta à unipolaridade, o poderio inglês também teve um impacto importante.

regionais”. Não se trata de uma estratégia isolacionista, pois os Estados Unidos continuariam a utilizar o seu poder militar no caso de outros Estados não conseguirem equilibrar eficazmente contra o rival (Layne, 1993). No entanto, também não pode ser considerada uma estratégia de repartição equilibrada das responsabilidades de defesa entre os EUA e os seus aliados (*burden-sharing*). É, para o autor, entendida como uma estratégia de delegação de responsabilidades, onde as restantes potências ficam responsáveis pela sua própria defesa e encarregues de manter o equilíbrio de poderes na sua região, numa lógica de “*burden-shifting*” (Layne, 2002, p.245-256).

Layne (1993) avança com possibilidades que requereriam uma intervenção americana mais direta, nomeadamente quando uma potência dissimula as suas ambições e evita que outros estados equilibrem contra a mesma; uma redução drástica do poder americano marginal, face a um adversário (o autor usava como exemplo o Japão, que à época representava a maior ameaça ao poder americano) ou a incapacidade de outros Estados agirem eficazmente como “contrapesos” na balança de poderes, devido a dificuldades internas (p.48).

Em 1997 Layne regressa a esta problemática, expondo detalhadamente a teoria do *offshore balancing* no seu artigo *From Preponderance to Offshore Balancing*. O autor começa por fazer uma contextualização histórica da Grande Estratégia dos Estados Unidos desde 1945 até 1991. Para Layne, no pós Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos guiaram-se por uma estratégia de “preponderância” que consistia na garantia de uma ordem mundial liderada pelos Estados Unidos, baseada nos seus valores, poder político, militar e económico, na prevenção de uma potência rival na Europa e no Leste Asiático, e na manutenção de um sistema de interdependência económica favorável aos interesses americanos (Layne, 1997, p.88). Layne considera esta estratégia como uma de índole realista, conjugando a abordagem do realismo defensivo e ofensivo, uma vez que ambos, no entender do autor, concordam com a necessidade da hegemonia americana, apesar de diferenciar o realismo ofensivo como mais preocupado na maximização do poder relativo, não valorizando aspetos do *soft power*, enquanto os realistas defensivos priorizam a segurança e acreditam que os outros Estados têm vantagens em seguir o mais forte (*band wagon*).

A estratégia de preponderância identifica a Europa, a Ásia e o Golfo Pérsico como as principais áreas de interesse securitário para os Estados Unidos, incluindo igualmente as suas regiões periféricas. A Europa e a Ásia porque são regiões onde existe a

possibilidade de emergirem grandes potências rivais, e o Golfo Pérsico devido ao elevado fluxo de petróleo oriundo da região (p.94). Manter as áreas periféricas estáveis é igualmente importante, uma vez que a sua instabilidade pode alastrar-se às zonas principais e assim desestabilizar todo o sistema internacional. Como um dos aspetos fundamentais desta estratégia é a manutenção do sistema unipolar centrado no poder hegemónico dos Estados Unidos, é importante que se garanta a estabilidade nas regiões periféricas, de modo a evitar que outros países, mesmo que sejam aliados, intervenham com o objetivo de manter a estabilidade. Os Estados Unidos ficam assim não só encarregues de conter potenciais rivais, como servir de garante dos interesses securitários dos restantes países (como por exemplo, a Alemanha e o Japão), uma vez que permitir a sua ação independente levaria a uma competição securitária na Europa e na Ásia (p.95-96).

Esta estratégia exige, portanto, não só avultados gastos com a defesa como também a criação de um sistema que garanta a interdependência económica entre vários países aliados. Layne (1997) aponta para diversos problemas causados por esta escolha estratégica: a “*sobrextensão*” do poder americano, a perceção exagerada de ameaças e uma estratégia alargada de dissuasão (p.97). Como os Estados Unidos ficam encarregues de defender os interesses vitais de outros países, e, simultaneamente manter a paz no sistema internacional uma vez que só com estabilidade é possível existir interdependência económica, então, não só os EUA são obrigados a intervir nas regiões principais como nas periféricas. Esta foi a lógica que explica as intervenções americanas na Indochina, entre 1948 e 1954, ainda durante o domínio francês, no Vietname e na Bósnia.

Segundo Johnson (1994, citado por Layne, 1997), existem três motivos que explicam porque é que os Estados Unidos exageram frequentemente as ameaças aos seus interesses. Primeiro, como toda a ordem assenta na segurança garantida pelos Estados Unidos, existe um grande receio das consequências no caso da passividade face a uma dada ameaça, pois não é só a segurança que fica em risco, mas toda ordem em si. Segundo, a nível interno, existe o perigo dos políticos exagerarem ameaças em regiões de importância secundária como forma de fomentarem apoio internamente, e, finalmente, a crença na manutenção da credibilidade a todo o custo, uma vez que os políticos americanos acreditam que a eficácia da política externa depende da sua credibilidade, sendo esse essencial para evitar que outros países ponham em causa a capacidade e vontade de defesa dos EUA (p.102).

Como será cada vez mais difícil e dispendioso manter uma estratégia de preponderância, Layne propõe uma abordagem alternativa que, no seu entender, melhor se adequaria num mundo cada vez mais multipolar (p.112). Assim, os EUA reorientariam as suas prioridades estratégicas, focando-se na defesa da sua integridade territorial, abandonando compromissos militares com os aliados europeus, com o Japão e com a Coreia do Sul, isolando os Estados Unidos de um potencial conflito entre grandes potências, maximizando o seu poder relativo. Os EUA abandonariam igualmente qualquer pretensão ideológica e humanitária, assim como noções de credibilidade ou dissuasão, uma vez que num mundo multipolar, os outros Estados passariam a balançar/equilibrar-se contra potenciais *hegemons*, deixando a responsabilidade de contenção a outras potências regionais (p.117).

Deste modo, os Estados Unidos apenas interviriam em último recurso, sobretudo se emergisse um rival que desafiasse o seu poder e que fosse impossível de conter. Layne apresenta três potenciais razões para uma tal intervenção: uma revolução tecnológica a nível militar que aumentasse as capacidades convencionais de guerra, a emergência de uma potência hegemónica na região da Eurásia, capaz de coagir os EUA, e, finalmente, se os Estados Unidos não conseguissem lidar, a nível psicológico, com um mundo dominado por uma outra potência (Layne, 1997, p.117). Já do ponto de vista económico, esta estratégia seria pautada por uma busca pelo poder económico relativo, por uma revitalização económica a nível interno e por uma política económica que o autor classifica como “*neomercantilista*”.

Em 2008 Layne abordou especificamente o crescimento da China no sistema internacional e a sua capacidade de rivalizar com os Estados Unidos em termos de projeção de poder e de capacidade económica e militar. Layne criticava a abordagem das anteriores administrações que se caracterizavam por uma crença na democratização do regime chinês através da sua abertura económica e comercial. Layne (2008) propunha conter o poder chinês ao Este Asiático, através de uma estratégia de equilíbrio externo, propondo uma nova abordagem com Pequim. Nesta estratégia os Estados Unidos seguiriam uma política comercial mais agressiva e estratégica, focada em impedir o fluxo de investimentos e altas-tecnologias dos Estados Unidos, assim como uma política comercial que visasse uma redução drástica do défice comercial bilateral, o abandono das pretensões de Washington em liberalizar o sistema político chinês, e o abandono de um compromisso de defesa para com Taiwan.

Com esta estratégia em mente, Layne (2008) vê como positivo o Japão aumentar a sua capacidade militar, tornando-o num ator geopolítico independente, mas somente se os Estados Unidos deixarem de ser o seu principal garante de segurança no caso de uma agressão chinesa, uma vez que arriscar-se-ia a entrar num conflito alargado com Pequim. O autor conclui assim que para os Estados Unidos não existe uma razão estratégica válida para conter o crescimento da China na região, contestando a importância estratégica da mesma, uma vez que o risco de uma guerra é demasiado grande, cabendo às potências locais manterem o equilíbrio de poderes.

De modo a comprovar a credibilidade desta teoria, vários autores têm procurado encontrar na História um padrão de comportamento que indique que os Estados agem conforme os pressupostos por ela estipulada. Mearsheimer (2007) sustenta esta visão estratégica apontando para situações concretas no decorrer dos séculos XIX e XX, referindo que tanto os Estados Unidos como o Reino Unido atuaram de acordo com os princípios de uma estratégia de *offshore balancing*, uma vez que “os Estados que atingem a hegemonia regional”, de seguida tendem a atuar como “equilibradores externos noutras regiões” (Mearsheimer, 2007, p.229). Os esforços levados a cabo pelo Reino Unido durante as invasões francesas, envolvendo-se apenas quando a França ameaçava tornar-se a potência dominante no continente, assim como no período que se sucedeu, intervindo quando a distribuição de poderes ameaçava pender para uma só potência na Europa, são apontados como um exemplo do emprego desta estratégia (Mearsheimer, 2007, p.251-252).

No caso dos Estados Unidos, o autor aponta para um período de noventa anos que se inicia em 1900 como exemplo. Na Europa, os EUA primeiramente delegaram a responsabilidade de conter o Império Alemão à Tríplice Entente, e mesmo quando a guerra eclodiu em 1914, foi preciso esperar três anos para que os norte-americanos enviassem um corpo expedicionário e garantissem uma vitória da Entente, evitando assim um domínio hegemónico da Alemanha. A mesma estratégia orientou os Estados Unidos nas décadas seguintes, delegando a responsabilidade de conter a Alemanha Nazi aos países europeus. Quando estes se demonstraram incapazes, os americanos mais uma vez intervieram para evitar um domínio alemão da Europa, tendo agido de modo semelhante no Pacífico, para evitar um domínio japonês sobre a região. Durante a Guerra fria, como não existia uma potência suficientemente forte na Europa para fazer frente ao poderio da

União Soviética, os americanos foram obrigados a manter forças militares como dissuasor de um ataque (Mearsheimer, 2007, p.243-246).

Esta estratégia de *offshore balancing* não é, todavia, uma estratégia monolítica, dividindo-se em várias concepções diferentes conforme o autor. O relatório “*Implementing Restraint*” da *RAND Corporation*, elaborado por Priebe, et al. (2021), faz uma análise competente dos diferentes tipos desta estratégia de *offshore balancing* que os autores também denominam de “restrição” (*restraint*). Esta é caracterizada como uma estratégia cujos seus interesses principais são a defesa territorial e da integridade dos EUA, a sua soberania, bem-estar dos cidadãos, assim como a posição cimeira das capacidades militares americanas no mundo como forma de salvaguardar esses interesses (p.11-12). À semelhança do que abordamos nos parágrafos anteriores, é uma estratégia realista que tem como princípio a anarquia do sistema internacional, a importância do poder e das relações que daí surgem, a importância do nacionalismo que leva os Estados tendem a resistir a ocupações e invasões por outros Estados e a importância das armas nucleares como forma de dissuadir guerras entre grandes potências nucleares, apesar de acreditar que, como as potências nucleares tendem a não se envolverem em conflitos, torna-se mais difícil de ameaçar o uso destas armas na defesa de aliados, pois iria levar à retaliação.

Outras características já exploradas são abordadas sucintamente pelos autores: apoio moderado de alianças, que podem ser úteis como forma de agregar capacidades e garantir a dissuasão mas também podem tornar os adversários inseguros, aumentando a competição securitária; foco numa política económica que mantenha a superioridade do poder americano, sem que, todavia, consista num interesse fundamental à segurança nacional; crença na segurança dos EUA face a crises económicas e rivais, devido ao poderio da sua economia e à sua localização geográfica, respetivamente; uma política externa menos ambiciosa e menos intervencionista, focando parte desses recursos domesticamente. Defendem igualmente o recurso à diplomacia e às negociações como forma de resolver conflitos e a participação em instituições e acordos multilaterais, assim como uma presença militar modesta, mas capaz de assegurar os interesses americanos.

Priebe, et al. (2021) referem que os teóricos desta estratégia, reconhecem a Ásia-Pacífico como uma das regiões de interesse prioritário, sobretudo pelo poder da China que ameaça dominar a região. No entanto, os autores apontam para divergências sobre qual a melhor forma de lidar com o crescimento de Pequim. Por um lado, alguns dos correligionários desta estratégia defendem uma postura militar mínima, outros,

reconhecem que as potências locais não serão capazes de equilibrarem eficazmente contra a China e não preconizam uma redução tão drástica da presença americana na região.

Os autores de seguida indicam como esta postura estratégica se manifestaria: parte-se do princípio que a China, embora poderosa económica e militarmente, dificilmente seria capaz de dominar significativamente a região, pressupondo-se que seria capaz de ser contida pelas forças locais com o apoio dos Estados Unidos. Apesar disso, a teoria não apresenta uma estratégia clara caso Pequim se revele mais coerciva através do seu poder económico, ou do seu poder espacial e cibernético (Priebe, et al., 2021, p.53-54).

Em relação às alianças, Priebe, et al., (2021) referem que em princípio, os defensores desta estratégia apoiariam o Japão e a Coreia do Sul no caso de um ataque chinês de larga escala, no entanto, tal apoio não se estenderia a países mais fracos como por exemplo as Filipinas, o Vietname ou Taiwan. Os autores apontam assim para várias lacunas nesta estratégia, sobretudo devido à falta de detalhe no que diz respeito às áreas do Indo-Pacífico onde o poder naval e aéreo chinês ameaçariam a uma perda de superioridade americana. Consideram igualmente vago a definição do que consiste um número perigoso de forças navais e aéreas da China que impedissem os EUA de exercerem uma supremacia militar. Existe também uma contradição inerente a esta estratégia, que contradiz um dos postulados do realismo. Se por um lado, o realismo dita que as grandes potências tendem a competir pelo poder (onde logicamente a relação Sino-Americana irá enveredar este caminho), por outro, os correligionários desta estratégia acreditam que competir diretamente com a China seria um risco desnecessário, recomendando uma postura mais conciliadora e cooperativa, sobretudo em questões relacionadas com as alterações climáticas, o combate ao terrorismo e a proliferação nuclear (p.59).

Em relação às alianças, tal como explorado, em geral, revelam-se contra novas alianças militares, e por uma redução do apoio a Taiwan. Já em relação aos restantes países no Sudeste Asiático, os autores apresentam duas divergências nos defensores desta estratégia, dividindo-os entre aqueles que apoiam uma redução total dos compromissos e apoio a programas nucleares japoneses e sul coreano, mantendo uma presença naval na região, mas afastada da periferia chinesa, e aqueles que apoiam uma redução militar, mas a continuação das alianças com o Japão e a Coreia do Sul, assim como de outras alianças,

desde que os países contribuem mais para a sua defesa, assim como são favoráveis à manutenção das bases militares (p.74-77).

Jasen Castillo (2019) colocou a questão de quais seriam os critérios para a implementação de uma política de *offshore balancing* durante a administração Trump. Castillo aponta para os frequentes *tweets* de Donald Trump críticos do papel dos Estados Unidos no Mundo, desde a presença militar na Coreia do Sul, do compromisso com a NATO e a presença na Síria. Deste modo, o autor propõe uma estratégia de equilíbrio externo (*offshore balancing*), reduzindo o compromisso securitário na Europa, no Médio Oriente e no Leste asiático, cabendo às potências regionais dessas respectivas regiões equilibrarem-se contra um potencial rival. Tal como Layne (1993, 1997), Castillo (2019) defende uma visão restrita do interesse nacional americano: proteger os Estados Unidos de um ataque, defender a sua integridade territorial e preservar a sua soberania, sendo a maior ameaça aos interesses americanos o domínio da sua região por uma grande potência.

Uma estratégia de *offshore balancing* passaria a maior responsabilidade de contenção para potências regionais, com os EUA a intervir somente no caso dessas potências se demonstrem incapazes de realizarem essa tarefa. Com o objetivo de manter balanças de poder regionais, as forças armadas americanas seriam uma “ferramenta de último recurso”, realocando grande parte dos seus recursos militares para a manutenção de forças navais e aéreas fortes, capazes de auxiliar os aliados.

Castillo aponta para seis motivos para avaliar a viabilidade desta estratégia. A primeira é a existência de uma ameaça militar capaz de colocar em causa os interesses estratégicos americanos na região. Para essa avaliação, seriam necessários ter em conta dados quantitativos (PIB, gastos com a defesa, etc) e qualitativos (destreza/competência militar, vontade do oponente) assim como as capacidades de projeção de poder desse país. Segundo, os benefícios que os EUA obteriam caso se retirassem de uma região (por exemplo, não ser “arrastado” para um conflito); terceiro, se uma redução da presença americana traria uma vantagem competitiva; quarto, quais são os riscos de uma redução do envolvimento americano (como o ressurgir de competição entre potências regionais, ou de ameaças internacionais como o terrorismo); quinto, até que ponto podem as potências locais substituir os EUA como o contrapeso da balança; e sexto, se as potências locais podem “acomodar” opositores regionais, criando assim um *status quo* que reduza a probabilidade de um envolvimento americano.

Para o Leste Asiático, Castillo defende que os Estados Unidos deveriam retirar-se de qualquer compromisso de defesa de Taiwan, retirar-se da Península da Coreia e renegociar a sua aliança com o Japão, de modo a dar-lhe mais autonomia securitária, com a retirada das forças aéreas americanas do Japão apenas mantendo uma presença naval. Em relação às pretensões de Pequim no Mar Sul da China, o autor defende que os Estados Unidos só devem intervir caso isso afetasse a capacidade de comando marítimo da Marinha americana (Castillo, 2019, p.32).

John Mearsheimer e Stephen Walt em 2016 revisitaram esta estratégia, desenvolvendo-a no novo contexto político norte-americano. No artigo *The Case for Offshore Balancing* (2016), publicado na *Foreign Affairs*, Mearsheimer e Walt apontam para o fracasso daquilo que apelidam de “hegemonia liberal”, uma política estratégia que tem servido de guia tanto por administrações democratas como republicanas. Os autores referem que a opinião pública americana, e tanto os então candidatos presidenciais Bernie Sanders, do partido Democrata e Donald Trump, do partido Republicano, rejeitavam os principais aspetos desta estratégia, sobretudo da sua componente intervencionista e de apoio a causas democráticas.

Mearsheimer & Walt (2016) defendiam uma estratégia de *offshore balancing*, já descrita anteriormente, afirmando que, “limitando as áreas que o exército americano se compromete a defender, e forçando outros estados a usar a sua própria força” seria possível “reduziria as despesas que Washington tem com a Defesa, permitindo um maior investimento e consumo interno, e colocar as vidas americanas afastadas de perigo”. Recuando algumas décadas, Mearsheimer e Walt (2016) afirmam que os Estados Unidos já recorreram a esta estratégia, inclusive durante a Guerra Fria, apontando para o exemplo do Médio Oriente. Os autores afirmam que os EUA ficaram “*offshore*”, deixando a responsabilidade de equilíbrio ao Reino Unido, pelo menos até 1968, passando depois essa responsabilidade ao Irão e à Arábia Saudita. Quando o regime monárquico iraniano regido pelo Xá colapsou em 1979, a administração Carter formou uma força de desdobramento Rápido (*Rapid Deployment Force*) que tinha uma capacidade de equilíbrio externo/à distância. O mesmo aconteceu durante a administração Reagan, quando não interveio na Guerra Irão-Iraque de 1980-1988. Foi somente em 1990, quando o Iraque invadiu o Kuwait a ameaçou desestabilizar o equilíbrio regional que os EUA intervieram militarmente.

As três administrações seguintes (Clinton, George W. Bush e Obama) cometeram o erro de se envolverem profundamente no Médio Oriente, tanto através do envio de tropas como forma de conter simultaneamente o Irão e o Iraque, durante a administração Clinton, como as intervenções no Afeganistão e no Iraque de George W. Bush, e o derrube do regime líbio durante a administração Obama. Já em relação ao Leste Asiático e à China, os autores defendem uma política de contenção através de potências locais, algo que os próprios autores levantam dúvidas, devido à superioridade do poder chinês e à distância geográfica de cada um destes Estados (Mearsheimer & Walt, 2016).

Em 2020, Stephen Walt regressa mais uma vez a esta estratégia como forma de melhor lidar com o crescimento de Pequim, expondo como seria implementada. Idealmente, no Indo-Pacífico, potências locais seriam encarregues de conter o crescimento da China, mas devido a essa dificuldade, os Estados Unidos provavelmente terão de intervir, tornando-se “indispensáveis” à região (Walt, 2020). Todavia, o autor refere que é possível seguir esta estratégia noutras partes do globo. Na Europa, os EUA gradualmente passariam as responsabilidades da NATO para os países europeus, no Golfo Pérsico, os Estados Unidos reverteriam a uma estratégia que tinham seguido entre 1945 e 1993, e procurando melhorar as relações com o Irão. Walt enfatiza também o papel importante da diplomacia, que tomaria “papel dianteiro numa política de equilíbrio externo”, assim como um uma compreensão estratégia dos interesses das potências regionais e um experiente corpo diplomático (Walt, 2020).

Walt conclui que a administração Trump mostrava-se incapaz de seguir uma estratégia como a proposta, colocando não só sérias dúvidas nas suas escolhas para posições estratégicas na administração, como no aparato burocrático responsável por elaborar a política externa americana, que não irá prosseguir uma estratégia que diminuiria o seu poder e prestígio.

Apesar do progresso significativo que esta teoria tem registado nas últimas décadas desde o fim da Guerra Fria, e sobretudo após a eleição de Donald Trump, ainda existe um grande debate académico sobre os seus alegados benefícios e potenciais vantagens estratégicas (Brands, 2017, p.33). Hal Brands (2017), crítico do *offshore balancing*, refere que, se implementada, esta estratégia traria consigo um aumento da “violência e instabilidade em regiões-chave, como a Europa e o Leste Asiático” (p. 7), sendo que as suas vantagens seriam “largamente uma ilusão” (p.33).

Deste modo, podemos concluir que o *offshore balancing* assume-se como uma teoria que tem origem no realismo estrutural, baseada numa estratégia de equilíbrio de poderes, dependente de potências regionais capazes de assumir o fardo de contenção de uma potência regional potencialmente hegemónica. Foi uma estratégia desenvolvida tanto por autores associados ao realismo ofensivo, como John Mearsheimer, como defensivo, como Christopher Layne e Stephen Walt. Como demonstrado por Priebe, et al., (2021), não existem um consenso entre os diferentes proponentes desta estratégia em relação à China e à região da Ásia, uma vez que por um lado, existe uma falta de delimitação estratégica concreta nessas áreas, por outro, incerteza sobre o que constituiria ou não uma ameaça aos interesses americanos.

Todavia, através autores como Castillo (2019), conseguimos identificar alguns pressupostos em que esta estratégia assentaria, nomeadamente no cálculo estratégico entre as vantagens e desvantagens de permanecer *offshore* e passar a responsabilidade a outras potências, como também as consequências que se extraem desse cenário.

Em suma, todos estes autores partilham da crença que os Estados Unidos extrairiam mais vantagens numa posição de equilibrador externo, com o especial destaque para o fim das alianças com países como a Coreia do Sul e do Japão, assim como o fim do apoio a Taiwan, uma vez que esses compromissos podem “arrastar” os Estados Unidos a entrarem numa guerra com a China, em defesa destes países.

Com a exposição teórica realizada, no capítulo seguinte procuramos analisar e compreender a aplicação destas teorias numa “grande estratégia” orientador da política externa norte-americana desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Iremos analisar e detalhar as grandes estratégias que serviram de guia à política externa das administrações norte-americanas desde a Guerra Fria até Donald Trump.

Capítulo II – A Grande Estratégia Americana

2.1 – O Conceito de *Estratégia* e de *Grande Estratégia*

De modo a analisarmos a política externa da administração Trump referente à China, é primeiramente pertinente expor o que entendemos por *estratégia* e por *grande estratégia*, termos comumente associados à ação ponderada dos Estados a longo prazo e que informam a sua política externa.

Etimologicamente, a palavra *estratégia* tem a sua origem no grego, sendo associada à “ação de conduzir ou comandar exércitos” (Martins, 1984, p.101) ou seja, ao contexto bélico, definição que se manteve relativamente intacta aos longo dos séculos. Horta Fernandes (2014) considera mesmo que a “*estratégia*” em si surgiu na Idade Moderna, “nunca antes do século XVIII”, com a complexificação da estrutura militar no aparelho do Estado devido ao destaque cada vez maior que a guerra ganhou como instrumento da política, além do seu poder destrutivo crescente, definindo-a como uma “sabedoria prática desenvolvida pelos atores políticos” para se prepararem ou conduzirem um conflito num ambiente hostil (Fernandes, 2014, p.197). De modo mais geral e sintético, outros autores definiram “*estratégia*” como “uma actividade orientada, em ambiente hostil, para a aquisição de objetivos disputados” (Martins, 1984, p.110)

No decorrer do século XVIII e XIX a *estratégia* vai surgir associada à guerra, sendo descrita tanto a uma “ciência”, como a uma “arte”, ou como uma conjugação das duas. Todavia, a complexificação da guerra, que exigia cada vez mais recursos e meios, vai obrigar a que este conceito se vá abrangendo, deixando de se associar somente ao contexto bélico, para se passar também a aplicar aos tempos de paz, como uma forma de atingir certos objetivos políticos (Martins, 1984, p.105). Acompanhando a evolução do conceito, após a Primeira Guerra Mundial, um novo termo começou a ser utilizado para assinalar o emprego de todo o tipo de mecanismos, tanto militares como civis, para alcançar a vitória numa guerra, surgindo assim a “Grande Estratégia”.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, este termo popularizou-se após ter sido conceptualizado pelo estratega inglês Liddell Hart, que o definiu como “a coordenação e orientação de todos os recursos de uma nação ou conjunto de nações para alcançar o objetivo político do conflito”, objetivo esse que era definido a nível político pelo Estado (Hart, 1991, p.322). Como “recursos” entendiam-se tanto os económicos, como a mão-de-obra disponível e a até os “recursos morais” de uma nação, ou seja, o aspeto

psicológico e a vontade de lutar por parte da população. Apesar de Liddel Hart ainda articular este conceito ao período de guerra autores, como Edward Mead Earle (citado por Martins, 1984) consideravam que a Grande Estratégia, com a sua multiplicidade de fatores não restritos à área militar, acabava por se tornar num instrumento do Estado, aplicável não só na guerra como em tempo de paz, onde era normalmente articulado com a defesa dos interesses vitais da Nação.

A Grande Estratégia faz uma análise de custo-benefício entre os meios disponíveis e os seus fins, tendo como preocupação uma eficiente utilização dos recursos do Estado para atingir os objetivos pretendidos. Nesta lógica, a derrota de um inimigo a todo o custo, ou seja, uma vitória pírrica, não é ideal, pois a longo prazo o dano ou prejuízo pode ser superior aos ganhos conquistados. O fim ideal de uma boa Grande Estratégia deve ser a garantia de uma paz duradora, tal como a segurança e a prosperidade da Nação e do sistema internacional (Brands, 2014; Carriço, 2014; Hart, 1991, p.322).

Recentemente, novas definições para este conceito foram apresentadas, acompanhando os desenvolvimentos não só no campo de batalha como as novas realidades sociais e geopolíticas. Hal Brands (2014, p.3) define Grande Estratégia como uma “arquitetura intelectual” que estrutura a política externa de uma nação, sendo composta por um conjunto de ideias coerentes e intencionais, com o propósito de definir os objetivos da nação e de como alcançá-los. Não se trata de um aspeto da política externa, nem a sua totalidade, mas sim a “lógica conceptual” que garante que os instrumentos ao dispor pela política externa são empregues de modo eficaz e maximizem os interesses da nação.

Em suma, extrai-se destas múltiplas definições que a Grande Estratégia é o quadro conceptual, coerente e propositado, que estrutura a política externa de um Estado, fixando objetivos e meios, com interesse a longo prazo e em prol do interesse nacional. Para tal, são utilizados todos os meios disponíveis ao poder estatal, para além dos militares (Brands, 2014, p. 2; Carriço, 2014).

2.2 – A Grande Estratégia Americana durante a Guerra Fria

O fim da Segunda Guerra Mundial alterou de modo significativo e inédito a distribuição de poder no sistema internacional. Imediatamente após o terminar do conflito, os Estados Unidos emergiam como detentor de metade da capacidade

manufatura mundial, com uma economia substancialmente maior do que os seus competidores, com poderoso e competente exército, representando cerca de três-quartos dos gastos militares a nível global, além de ser o único país que possuía bombas nucleares (Brands, 2014, p.18). Todavia, com o crescente poder da União Soviética e a sua incursão na Europa central, que lhe dava uma vantagem estratégica significativa, rapidamente as relações entre as duas grandes potências emergentes do pós-guerra goraram.

O ano de 1947 marca a rotura dos dois antigos aliados e dá início do período de crescente tensão entre as duas emergentes potências. Vendo o avançar da União Soviética na Europa, os Estados Unidos renunciam ao isolacionismo, suspendem a desmobilização e recorrem ao rearmamento, assumindo a sua presença no continente europeu. Em março, o Presidente Truman afirmava, perante o Congresso, que os Estados Unidos não abandonariam a Europa, evitando que países como a Grécia e a Turquia caíssem para o lado soviético. O Reino Unido, até aí responsável pela manutenção da ordem pública nestes dois países, encontrava-se economicamente e militarmente fragilizado, incapaz de fazer frente aos movimentos comunistas domésticos (Rémond, 1994, p.388). A intervenção americana era assim necessária para afastar a ameaça comunista e o espectro de Moscovo. Três meses depois, o general George Marshall anuncia a criação de um plano de recuperação económica, conhecido como o “plano Marshall”, destinado à reconstrução do continente europeu, marcando a resposta, desta vez económica, ao expansionismo soviético.

Segundo Brands (2014), a estratégia que daqui emergiu originava tanto de cálculo como de improviso, referindo que inicialmente o plano Marshall era entendido como uma ajuda temporária à Europa, capacitando-a de forma a atuar como uma terceira potência entre os EUA e a URSS, e não num compromisso duradouro e permanente com os norte-americanos (p.29). Foi, todavia, com o desenvolver da situação internacional, com a expansão da influência soviética na Europa e noutras áreas do globo, sobretudo na Ásia, com a vitória do comunismo na China e a crescente tensão na Península Coreana, que fez com que os EUA alterassem substancialmente a sua estratégia. Entre 1948 e 1950 os Estados Unidos reforçaram a sua presença na Europa, sobretudo após o bloqueio de Berlim ordenado por Estaline, e criaram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), comprometendo-se a apoiar a Europa em caso de agressão. Em 1950 a política de “contenção” foi descrita no relatório elaborado pelo Conselho de Segurança Nacional (NSC-68). Este importante relatório afirmava que o domínio soviético na

Eurásia seria inaceitável para os Estados Unidos, e que cabia a Washington conter o expansionismo de Moscovo não só na Europa como nas várias partes do globo, propondo assim a criação de um “sistema político e económico para liderar o mundo livre” (Brands, p.45-46).

Como consequência, o orçamento militar norte-americano cresceu acentuadamente, uma exigência face a esta nova e ambiciosa estratégia global, algo que foi reforçado poucos meses depois, quando em junho de 1950 as tropas norte-coreanas, apoiadas pela União Soviética e pela China, cruzaram o paralelo 38º e invadiram o Sul da península da Coreia, aliada dos americanos. A guerra da Coreia causou ondas de choque por toda a Europa e parecia confirmar a divisão de um mundo bipolar, com um polo em Washington, representando o capitalismo e a democracias liberais, e outro em Moscovo, representando o comunismo, erguendo-se pactos militares (NATO, do lado ocidental e o Pacto de Varsóvia, do lado Soviético), parcerias e alianças. No lado americano, abandona-se a ideia de desmilitarizar a Alemanha, incorporando-a na NATO e desenvolve-se um tratado securitário com o Japão, com a Austrália e Nova Zelândia (ANZUS), além de se criarem novas organizações semelhantes à NATO, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) e a Organização do Tratado Central (Rémond, 1994, p.392).

Até à eleição de Richard Nixon, que arriscou alterar o paradigma estratégico da relação com a União Soviética, preconizando uma reaproximação a Pequim e uma *détente* com Moscovo, a estratégia de contenção continuou a orientar Washington durante as décadas seguintes. Os receios que uma União Soviética militarmente poderosa, aliada à capacidade agregadora da sua ideologia, eram considerados riscos fundamentais e existenciais para os interesses securitários norte-americanos (McMahon, 2010, p.288). A partir da década de 1950, o mundo passou assim a estar efetivamente dividido, com ambos Washington e Moscovo a seguirem estratégias de contenção, empregando alianças militares, políticas de rearmamento, seguindo uma disputa intensão de equilíbrio de poderes (algo que T.V. Paul (2018, p.75) referiu como *hard-balancing*), incluindo intervenções externas, como foram os caso das guerras de procuração (proxy wars), como no caso do Vietname, consequência implícita da política de contenção (Ambrose & Brikley, 2011, p.193)

2.3 – A Grande Estratégia Americana do Pós-Guerra Fria

O Fim da Guerra Fria trouxe consigo um acesso debate sobre o futuro da grande estratégia dos Estados Unidos e o seu papel no mundo. Num influente artigo para a revista *International Security*, com o título de *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*, Barry Posen e Andrew Ross descrevera quatro possíveis estratégias de ação que poderiam servir de guia aos políticos de Washington: “Neoisolacionismo”, “Envolvimento Seletivo”, “Segurança Cooperativa” e “Primazia” (Posen & Ross, 1996).

De índole realista, o *Neoisolacionismo* parte do princípio de que o envolvimento dos Estados Unidos em assuntos internacionais não só é desnecessário como contraproducente aos seus interesses nacionais, afirmando que esse interesse nacional deveria centrar-se exclusivamente em garantir o bem-estar dos seus cidadãos. Com a derrota da União Soviética, a única superpotência capaz de ameaçar o poder norteamericano, deixou de existir um imperativo que justificasse uma política tão ambiciosa e extensiva. A posição geográfica privilegiada dos Estados Unidos e o poder dissuasor do seu armamento nuclear significavam que nenhum outro Estado tinha a capacidade de colocar em causa nem a soberania nem a integridade territorial dos Estados Unidos. Esta imunidade estratégica seria o suficiente para garantir a segurança nacional, sendo desencorajada a participação em conflitos, em alianças ou instituições internacionais capazes de “arrastar” os EUA para um novo confronto militar.

Segundo Posen & Ross (1996), das grandes estratégias apresentadas é a menos ambiciosa e a que tem menos apoiantes, sendo também a que mais abruptamente corta com a recente tradição política dos Estados Unidos, defendendo uma ideia bastante restrita do interesse nacional, preconizando o fim de alianças da presença americana nos assuntos internacionais. Nesta situação, torna-se possível que potenciais Estados rivais vissem nesta política uma oportunidade para ressurgirem no sistema internacional, à custa do vácuo de poder. Existe também a possibilidade de que as vantagens extraídas desta estratégia mais isolacionista não compensassem a perda de influência internacional dos Estados Unidos, a longo prazo.

Também de cariz realista, o *envolvimento seletivo* faz uma gestão cuidadosa do poder americano, mas parte do princípio de que os EUA têm um interesse em imiscuírem-se nos assuntos internacionais caso seja necessário para manter a paz entre as grandes potências. Tal como os *neoisolacionistas*, acreditam que os Estados Unidos se encontram

numa posição estratégica favorável, tanto pela sua geografia como pela capacidade dissuasora nuclear, mas, contrariamente aos *neoisolacionistas*, demonstram-se apreensivos com a possibilidade de uma guerra na Eurásia, capaz de desequilibrar o sistema internacional. Favoráveis a uma paz duradoura, esta escola estratégia mostra-se favorável a intervir de modo a manter a estabilidade, sendo favorável alianças como a NATO e a possíveis intervenções de cariz humanitário, sendo necessário primeiramente uma análise custo-benefício da mesma.

Naturalmente, face a esta postura, surgem sempre riscos, tendo os autores apontado para algumas destas lacunas: primeiramente, não existe uma grande narrativa convincente em torno desta estratégia, ao contrário de outras estratégias mais idealistas e ideológicas, que olham com uma lente de bom vs. mau para os assuntos externos; segundo, um envolvimento seletivo pode levar aos EUA a ignorarem outros problemas ou conflitos que não são considerados importantes, afetando o seu prestígio e reputação; terceiro, requiere uma análise pormenorizado e um debate extensivo das intervenções americanas, devido à dificuldade em averiguar a necessidade ou não de uma intervenção, por fim, a área de ação que os seus atores propõem (Europa, Ásia e Médio Oriente) torna o cariz “seletivo” desta estratégia muito mais diluído (Posen & Ross, 1996, p.20).

De cariz liberal, a *Segurança Cooperativa* parte de uma visão alargada do interesse nacional norte americano na manutenção da paz mundial, afirmando que qualquer ação agressiva que ponha em causa essa paz não deve ser tolerada (p.22). Os partidários desta estratégia colocam um grau elevado de importância a instituições internacionais e a ações coletivas consensuais, acreditando que a melhor forma de combater os conflitos é através de uma cooperação securitária a nível global. Esta teoria parte do princípio de que a natureza dos regimes domésticos de um Estado influencia diretamente o seu comportamento como ator externo, concluindo que países democráticos geralmente não entram em conflitos, daí a necessidade de expandir a democracia a países não democráticos, em prol da segurança coletiva. É uma estratégia exigente, pois os Estados são obrigados a uma conceção alargada do seu interesse nacional, em prol de um bem coletivo assim como exige um compromisso multilateral capaz de ser credível de modo a dissuadir agressões, de convencer a opinião pública a intervir num dado conflito, e de combater a proliferação convencional e nuclear.

Por fim, existe a *Primazia*, estratégia que afirma que a “configuração do poder” é a característica essencial das relações entre Estados, mas o Estado que detém esse poder

é essencial. Por outras palavras, só os Estados Unidos, como a única potência num mundo, consegue garantir a paz e estabilidade, e com quanto mais poder possuírem os Estados Unidos, mais estável e pacífico se torna o sistema internacional. Assim, esta estratégia rejeita qualquer sistema de equilíbrio de poderes (tanto a bipolaridade e a multipolaridade) e afirma que cabe aos Estados Unidos garantir a paz internacional, sendo essencial “preservar a sua supremacia política, económica e militar”, prevenido o surgimento de qualquer rival que ameace a sua primazia. Em suma “tanto a ordem mundial como a segurança nacional requerem que os Estados Unidos mantenham a primazia que surgiu após a Guerra Fria (Posen & Ross, 1996, p.30).

As desvantagens desta estratégia prendem-se precisamente pelo facto de exigir uma preponderância económica e avultados gastos militares por parte da potência unipolar, sendo irrealista esperar que outras potências que se desenvolvam economicamente e militarmente se mantenham numa situação de inferioridade e decidam não se equilibrar contra os EUA (p.40). Outros problemas surgem a longo-prazo, uma vez que o controlo americano hegemónico de instituições e mecanismos multilaterais pode levar à resistência de outras potências, enfraquecendo a própria eficácia securitária das mesmas ou pelo facto da estratégia de primazia levar a possíveis guerras preventivas e de uma “*sobreextensão* imperial”, levando a gastos cada vez mais elevados.

Nas décadas seguintes, e sobretudo com o virar do milénio, as estratégias descritas por Barry Posen e Andrew Ross (1996) sortiram influência noutros autores que expandiram e definiram novas estratégias. John Ikenberry defendeu que o poder americano deveria ser empregue para defender objetivos liberais e internacionalistas assim como a construção de instituições internacionais de cooperação, promover o comércio livre e a democracia pelo mundo. Em conjunto com Stephen Brooks e William Wohlforth, estes autores afirmam que desde a Segunda Guerra Mundial que os Estados Unidos seguiram uma estratégia de “envolvimento profundo”, envolvendo-se no sistema internacional como forma de reduzirem o número de ameaças securitárias, promovendo uma ordem económica liberal mundial, garantindo prosperidade global, e erigindo uma estrutura institucional mundial para assegurar uma cooperação entre Estados que fosse favorável aos interesses americanos (Brooks, et al., 2012, citado por Popescu, 2025)

Outras visões expandiram a visão do “envolvimento seletivo” apresentada por Posen & Ross (1996), afastando-se de uma abordagem centrada no realismo defensivo para uma mais intervencionista, baseada no liberalismo internacionalista, preocupada não

só com a segurança interna, a manutenção da paz na Eurásia e o acesso ao petróleo, como também na preservação da ordem económica mundial, na defesa da democracia e direito internacional e na proteção dos direitos humanos e outros problemas humanitários. (Popescu, 2025, p.14-16).

Barry Posen (2014) desenvolveu mais tarde a teoria de “restrição”, uma estratégia baseada no realismo defensivo que conjugava tanto elementos comuns ao *neoisolacionismo* como ao *envolvimento seletivo*. Esta estratégia surgia como resposta às consequências da “hegemonia liberal”, termo usado para designar a estratégia americana do pós-Guerra Fria, sobretudo do pós 11 de setembro. Para Posen, a “hegemonia liberal”, à semelhança da estratégia de primazia, edificava-se em torno da manutenção do poder hegemónico que os Estados Unidos adquiriram após a dissolução da URSS, maximizando-o através de um poder militar tão poderoso que acabaria por dissuadir outros Estados de sequer competirem com os Estados Unidos. De cariz liberal, outrossim, esta estratégia acredita que a expansão de valores e ideais americanos (democracia, liberdade de expressão, mercados livres) reforça não só a segurança nacional dos Estados Unidos como contribui para a estabilidade do sistema internacional (Posen, 2014, p.5-7).

Posen afirma que esta estratégia revelou-se tanto dispendiosa como contraprodutiva, uma vez que os Estados Unidos gastaram recursos e vidas em guerras desnecessárias, acabando por fazer ainda mais rivais, ou aliados menos competentes (Posen, 2014, p.24). Deste modo, o autor propunha uma estratégia diferente, baseada no realismo defensivo, cuja principal preocupação seria evitar uma perturbação na balança de poderes por uma potência rival na Eurásia, combater a proliferação nuclear e o terrorismo transnacional (Posen, 2014, p.69; Popescu, 2025, p.15).

De cariz menos abrangente, os interesses norte-americanos na Ásia restringir-se-iam à manutenção do equilíbrio de poderes através de potências como a Índia, a Rússia e o Japão, encarregues de fazer frente a uma China que aspire à hegemonia. Inicialmente, com uma China ainda não hegemónica, o papel dos EUA passaria por uma redução da presença militar, do apoio limitado a aliados, e uma política que procurasse não ameaçar desnecessariamente Pequim (Posen, 2014, p.94-96; 105). Esta estratégia é muito semelhante ao *offshore balancing*, com autores como Priebe, et al. (2021) e Kolasi (2023) a equipará-lo diretamente como a mesma estratégia.

Uma versão do realismo ofensivo foi também explorada por Sebastian Rosato e John Schuessler, que reforçavam o aspeto da equilibração (*balancing*) contra potenciais potências rivais. No caso da China, os EUA passariam a ter um papel ativo na sua contenção, ao contrário de uma postura do realismo defensivo (Rosato & Schuessler, 2013, citado por Popescu, 2025, p.15).

Para Ionut Popescu (2025), a atual configuração do sistema internacional, da unipolaridade para a multipolaridade, com a China a apresentar-se como uma potência rival e a Rússia como uma distante terceira potência, e o regresso da competição entre Grandes Potências transforma o debate da grande estratégia americana, deixando de ser adequado o binómio restrição vs. envolvimento profundo ou retraimento vs. liderança global. Popescu (2025) apresenta assim quatro das principais opções estratégicas que competem nesta nova era. Primeiramente, o *Liberalismo Internacional*, a estratégia mais dominante e a mais popular em Washington, que afirma que a estabilidade da ordem internacional deriva da cooperação pacífica entre países para fins mútuos. Os seus defensores rejeitam a noção de competição, de uma política centrada no equilíbrio de poderes, ou de que o sistema internacional se encontra numa era de Grandes Potências, afirmando a necessidade da cooperação, das instruções internacionais, do cumprimento do direito internacional e do respeito pelos direitos humanos. Nesta visão, os EUA cooperariam com rivais como a Rússia ou a China, em questões como o combate às alterações climáticas e a proliferação nuclear, como também fariam esforços para influenciar a política interna de outros países de modo a fomentarem a construção de democracias liberais.

A segunda grande estratégia apontada por Popescu é o *Conservadorismo Internacionalista*. Esta estratégia assume a defesa da ordem internacional liberal mantida pelos Estados Unidos como um dos seus principais objetivos estratégicos. Emprestando aspetos da mundivisão do *envolvimento profundo*, mas remontando a uma visão mais realista, mais sética face às intenções de outras potências e que reconhece que a luta pela hegemonia é uma das principais características do sistema internacional (Popescu, 2025, p.27). Assim, a sua visão é tanto de antagonismo perante potências hegemónicas como a China, o Irão e a Rússia, mas também defensora da existência de uma componente ideológica que torna estes Estados potencialmente perigosos para o sistema democrático americano e para o sistema internacional. Assim, semelhante à estratégia de primazia, defendem um controlo unipolar dos Estados Unidos, uma ordem internacional de

liderança americana, com ênfase no comércio livre e na promoção de sistemas democráticos como forma de defender os interesses americanos, e uma componente ideológica na competição entre potências.

As duas últimas teorias apresentadas por Popescu são o *Realismo Defensivo* e o *Realismo Ofensivo*. Os adeptos do realismo defensivo têm uma postura mais benigna face ao ressurgimento da China no sistema internacional, acreditando que apenas procura segurança e não domínio hegemónico, devendo os Estados Unidos respeitar as esferas de influência dos seus rivais. Além disso, acreditam que as armas nucleares tornam um conflito entre grandes potências improvável, levando-as a limitarem o seu poder e que o comércio internacional e interdependência podem dissuadir potenciais conflitos.

O realismo ofensivo afirma que a luta pela hegemonia entre as Grandes Potências é o principal fator que influencia a política internacional, portanto, os Estados Unidos têm como principal objetivo estratégico impedir o surgimento de potências hegemónicas capazes de rivalizar com o seu poder. O autor refere que tal como no intervencionismo conservador, os EUA procuram manter a hegemonia regional, mas utilizam uma estratégia mais limitada para atingir esse objetivo, limitando-se a um papel de equilibrador externo (*offshore balancer*) e dependente de balanças de poder regionais, tanto na Europa, no Leste Asiático e no Golfo Persa. No entanto, para contrariar o poder da China no Indo-Pacífico, uma estratégia de equilibrador externo não seria possível no Leste asiático uma vez que Pequim ameaça tornar-se um hegemom regional (Popescu, 2025, p.35). Para os realistas ofensivos, a China é o Estado que mais preocupação causa aos interesses estratégicos dos Estados Unidos, propondo uma política que não antagonize Moscovo e que leve a Rússia a aliar-se à China, propondo assim uma estratégia de equilíbrio externo na Europa e no Médio Oriente e uma precesa no Indo-Pacífico (*onshore balancing*)

Em relação à China, Popescu (2025) refere que esta abordagem prioriza uma estratégia que visa defender o Indo-Pacífico, com a defesa de Taiwan como o principal aspeto, algo já defendido por Elbridge Colby (2021) que defende uma estratégia que consiste em negar a Pequim a capacidade de dominar a região do Indo-Pacífico e de subordinar Estados vizinhos, sobretudo Taiwan (p.191-202).

Como os realistas ofensivos acreditam na primazia da competição e não cooperação, a estratégia diplomática dos Estados Unidos deve pautar-se por uma

contenção da China e da sua influência em organizações internacionais, e apoiar os aliados americanos na Ásia. Popescu reforça a componente realista desta estratégia, que rejeita pretensões ideológicas para aliados, assume uma política económica marcada por objetivos estratégicos (políticas nacionalistas/protecionistas) preocupada com as cadeias logísticas e tecnologias avançadas, desde os microprocessadores, Inteligência Artificial e infraestruturas de telecomunicação (Popescu, 2025, p.39).

Capítulo III – A relação Sino-Americana no Decorrer da Guerra Fria

3.1 – Contextualização Histórica

Relativamente isolada do mundo europeu até ao século XVIII, com uma civilização milenar, a China considerava-se especial, no seu papel no mundo, à parte do restante sistema internacional, como um “reino central” no universo, onde os restantes países se encontravam na periferia. Crente na sua superioridade em relação às restantes potências europeias, mostrava-se relutante ao seu contacto e ao sistema de relações políticas e diplomáticas que se tinham desenvolvido na Europa, não possuindo sequer um organismo como um ministério dos negócios estrangeiros, sendo as relações externas conduzidas por outras agências e pelo aparato burocrático (Spence, 2013, p.115-117).

Mesmo com a expansão das rotas comerciais marítimas por parte dos portugueses e espanhóis, e mais tarde, dos holandeses e ingleses, a China manteve uma postura reticente, não procurando adensar relações com o dito Ocidente. No decorrer do século XVII e XVIII, o contacto com a Europa era ainda relativamente diminuto e o comércio externo era altamente regulado e controlado, realizado somente na cidade de Cantão.

Em 1793 o embaixador inglês Lord George Macartney, em nome da Companhia Britânica das Índias Orientais, tentou, sem sucesso, expandir as relações comerciais e estabelecer uma representação diplomática em Pequim. Cerca de duas décadas mais tarde, os ingleses voltaram a enviar uma delegação diplomática, que foi novamente rejeitada pelo imperador, que se recusava a aceitar qualquer relação que o colocasse em igualdade com as outras nações. Sob um sistema de tributo imperial, a China recusava-se a negociar em condições de igualdade com comerciantes estrangeiros, exigindo que as suas leis e regulamentações tomassem primazia nas relações entre ambos (Fairbank & Goldman, 2006, p. 197).

Mas o poder das armas falou mais alto e face a uma pressão cada vez maior da Inglaterra, a China, fragilizada, e sem meio de se defender, foi obrigada a ceder na sua intransigência e aceitar as exigências inglesas. O século XIX foi assim marcado sobretudo por rebeliões domésticas, invasões externas e conflitos entre as elites no poder. À mercê das potências europeias, dos Estados Unidos, Rússia e do Japão, a China foi forçada a aceitar tratados comerciais desvantajosos, viu o seu território invadido e a sua cultura fragilizada (Fairbank & Goldman, 2006, p. 187-204).

No final do século XIX, face à crescente pressão das potências europeias e às rebeliões que afetavam a sociedade chinesa, os Estados Unidos esboçam uma política de abertura económica e comércio livre, que, rejeitando a anexação territorial, concedia antes às potências estrangeiras esferas de influência no território chinês, mantendo os fluxos comerciais e, simultaneamente, a integridade territorial e política do império chinês. Esta política, conhecida como “*Open Door Policy*”, foi um marco crucial nas relações sino-americanas do início do século XX, marcando o início do domínio americano, substituindo assim a influência e poder do Reino Unido na região (Wang, 2021, p.42-43).

Mas a política de expansionismo comercial e a crescente incursão de potências estrangeiras na China fomentaram um grande clima de instabilidade e contestação sociopolítica. Após décadas de conflitos internos e pressões externas, em 1912 a dinastia Qing entra em colapso. Em acentuada decadência e sem condições para se manter no poder, o imperador abdica, instaurando-se um regime republicano. De cariz nacionalista, o novo regime é assolado por muitos dos mesmos problemas que tinham enfraquecido a monarquia imperial, nomeadamente rebeliões, guerras civis e invasões externas (sobretudo a ocupação japonesa da Manchúria na década de 1930, tal como a campanha japonesa durante a Segunda Guerra Mundial). O novo regime tinha também um novo inimigo no movimento comunista chinês, que ganhava cada vez mais apoio.

Com o eclodir da Guerra Civil entre nacionalistas e comunistas, a China mergulha novamente no caos. Após uma trégua e aliança temporária entre as partes no decorrer da Segunda Guerra Mundial, a guerra civil retomou terminado o conflito. Desta vez, o regime nacionalista, liderado desde 1928 por Chiang Kai-Shek, não resiste. Mesmo com o apoio dos Estados Unidos, as forças comunistas, lideradas por Mao Tsé-Tung, conseguem derrotar os nacionalistas, obrigando-os a refugiar-se na Ilha de Taiwan (ou Formosa). A vitória comunista concretiza-se quando Mao Tsé-Tung proclama a nova República Popular Chinesa em Pequim em outubro de 1949, dividindo assim o país. No continente, representando a grande maioria da população e do território, governava o Partido Comunista Chinês, na pequena ilha de Taiwan, existia o último reduto da causa nacionalista – A República da China – governada por Chiang Kai-Shek.

Aliado dos EUA, a República da China, isolada numa ilha ao largo da costa chinesa, era oficialmente reconhecida diplomaticamente como o governo legítimo de toda a China. Inicialmente o Presidente Truman defendia uma política neutral, uma vez que não queria alienar por completo o regime de Mao já que o envolvimento americano na

Ásia parecia revelar-se diminuto no começo da Guerra Fria. Todavia, o deflagrar da guerra na península da Coreia vai alterar os cálculos estratégicos dos Estados Unidos. A administração Truman passou a favorecer Taiwan em detrimento de um reconhecimento de uma China próxima das ideias soviéticas e que promovia o expansionismo comunista na Ásia (Sutter, 2018, p. 50-54). Portanto, durante cerca de duas décadas, a República Popular da China viu-se relativamente isolada do mundo ocidental, situação que só se alteraria no início da década de 1960, quando uma conjuntura de fatores desencadeou um processo político que alteraria a relação entre Pequim e Washington e, como consequência, o Ocidente.

3.2 - O descongelar de relações e a reaproximação de Nixon

No início da década de 1960 as relações entre República Popular da China e a União Soviética demonstravam claros sinais de desgaste, visionando-se uma rutura eminente. Após um período de estagnação no final da década de 1950, em parte devido ao deteriorar das relações pessoais entre Mao e Estaline, na década seguinte, o ressurgimento de antigas divergências vai culminar numa rutura total de relações entre os dois países comunistas.

Pelos meados da década de 1950, as relações ambos os países já se encontravam gravemente deterioradas. Tanto a China como a União Soviética divergiam profundamente em questões de doutrina ideológica, como estratégicas, territoriais e securitárias. Além disso, nutriam de uma forte suspeita mútua, acusando-se frequentemente de pretensões expansionistas, questão agravada pela tensa e conflituosa relação pessoal de ambos os líderes. A situação piorou quando, em 1968 a União Soviética interveio militarmente na Checoslováquia de modo a reprimir uma tentativa de liberalização política para a garantir o alinhamento do país com os interesses de Moscovo. Esta atitude provocou ondas de choque em Pequim, que passou a recear uma intervenção soviética caso divergisse da doutrina comunista ou dos interesses impostos pela maior potência comunista do globo. No ano seguinte, as tensões atingiram o seu auge, culminando em vários incidentes fronteiriços, culminando num confronto militar onde as forças chinesas defrontaram as forças soviéticas, resultando num número significativo de vítimas (Radchenko, 2010, p. 366-367; Sutter, 2018, p.65-66)

Nos Estados Unidos, estes desenvolvimentos não passavam despercebidos e Richard Nixon, em outubro de 1967, já preconizava uma reaproximação entre Washington e Pequim, numa alteração substancial da postura americana em relação à Ásia. Num artigo publicado pela *Foreign Affairs* sobre a Guerra no Vietname e a situação geopolítica no continente asiático, o então candidato presidencial republicano referiu a necessidade de integrar a China na chamada “família de nações” de modo a pacificar as suas ambições, trazendo assim uma maior estabilidade não só à região como ao sistema internacional (Nixon, 1967).

Nixon não era um isolacionista, mas reconhecia que “os Estados Unidos já não eram a potência dominante que tinham sido no passado”, sendo, portanto, necessária uma política externa mais realista e que refletisse a nova conjuntura internacional (MacMillan, 2006, p.142). Em fevereiro de 1970, já como Presidente, apresentou ao Congresso os principais vetores que orientariam a nova política externa da sua administração. Acreditando que a era do Pós-Guerra tinha acabado, Nixon enfatiza a importância de encontrar compromissos e de estar aberto ao diálogo com todas as Nações defendendo um papel “equilibrado e realista” do poder norte-americano no mundo, priorizando o próprio interesse nacional, ajudando os aliados, mas exigindo também a sua responsabilidade na própria defesa (Office of the Historian, 2003).

Procurando uma relação mais colaborativa com a União Soviética, a administração procurou implementar uma política de desanuviar de tensões. Esta política de *détente* partia de um reconhecimento do declínio relativo do poder americano e do crescimento da multipolaridade no sistema internacional resultante do ressurgimento de outras potências, sobretudo a Europa, o Japão e da China (Schulzinger, 2010, p. 373). Ao mesmo tempo que Nixon negociava com a União Soviética, procurava explorar a rutura sino-soviética, avançando na direção de normalizar relações com a República Popular da China.

Tendo em mente o fim da guerra do Vietname, sem que isso se traduzisse numa derrota embaraçosa para as forças americanas, a estratégia de Nixon e do seu principal conselheiro, Henry Kissinger, passaria por encontrar uma maneira de interligar a China e a Rússia numa solução que colocasse fim ao conflito. Esta ideia partia da crença que se os Estados Unidos melhorassem as suas relações com as duas potências comunistas, estas, em contrapartida, cessariam o seu apoio ao regime beligerante de Hanói, convencendo-o a negociar um acordo de paz. (Ambrose & Brinkley, 2011, p.204; Benvenuti, 2016a).

Nixon e Kissinger acreditavam que a política externa era um processo delicado e meticuloso, comparável a um jogo de xadrez entre as duas grandes superpotências, onde as decisões tomadas sobre um determinado assunto teriam ramificações noutro assunto não relacionado com o inicial. Assim, procurou-se alcançar um entendimento com a União Soviética sobre múltiplos assuntos, desde a proliferação de armas nucleares a acordos comerciais e até o alívio de tensões na Europa e no Médio Oriente. Paralelamente, procedia-se à cautelosa reaproximação com a China, pressionado assim a União Soviética como também procurando um entendimento sobre o fim da Guerra no Vietname. Esta era a lógica da “*linkage*”, ou seja, a ideia de que o progresso numa determinada área da política internacional estaria associado a concessões noutros domínios, sendo assim, o compromisso para uma paz no Vietname passaria inevitavelmente por Moscovo e Pequim (Ambrose & Brinkley, 2011, p.204; Schulzinger, 2010, p.377). Nas palavras de Kissinger, as negociações com a União Soviética sobre limites às armas nucleares estratégicas (SALT) nunca teriam acontecido se os EUA não se tivessem primeiramente aproximado da China (Brinkley & Nichter, 2014, p.143).

Segundo Trachtenberg (2010) Nixon e Kissinger pretendiam um mundo onde as grandes potências, agindo de modo racional e previsível motivadas pelo seu interesse próprio, “equilibravam-se mutuamente mantendo-se em equilíbrio”. No entanto, não foi isso que aconteceu, já que na realidade, o que se verificou não foi um equilíbrio entre a URSS e a China, mas sim um equilíbrio contra a URSS, usando a China.

A aproximação à China foi um processo lento e calculado, que exigiu um grande secretismo, ao ponto de Henry Kissinger se ter deslocado em segredo a Pequim para se encontrar com o primeiro-ministro chinês Chou Enlai, de modo a acordar uma data para a visita de Richard Nixon, que só viria acontecer em fevereiro de 1972 (MacMillan, 2007, p. 181; 218). Um ano após a visita do presidente americano, ambos os países estabeleceram representações diplomáticas nas respetivas capitais, apesar da normalização total das relações ter acontecido posteriormente.

A reaproximação dos Estados Unidos com a República Popular da China abriu um precedente não só no decorrer da Guerra Fria como também alterou permanentemente a História de ambos os países. A aproximação pareceu sortir algum efeito nas negociações de paz que decorriam em Paris, uma vez que após a assinatura dos acordos de paz, Pequim reduziu o apoio militar ao Vietname do Norte (Jian, 2010, p.186). Mas, apesar dos esforços, em última instância, a retirada americana que se veio a realizar acabou por

revelar-se caótica e a paz que se desejava nunca se concretizou, com a vitória dos comunistas poucos anos depois da assinatura dos acordos de paz. Todavia, a relação que se tinha iniciado com Pequim iria não só resistir, como se adensaria nos próximos anos.

Com a morte de Mao e a ascensão ao poder de Deng Xiaoping, oriundo da ala mais moderada e reformista do Partido Comunista chinês, as relações sino-americanas conheceram um desenvolvimento positivo. Acompanhando uma maior abertura da China aos mercados internacionais e uma menor radicalização política interna, Deng vai priorizar a relação com Washington, chegando a abandonar a exigência de que os americanos cessassem a venda de armas a Taiwan, conseguindo assim a normalização total das relações diplomáticas a 1 de janeiro de 1979, visitando inclusive Estados Unidos no final do mês (Jian, 2010, p.190).

3.3 – A Relação Sino-Americana *Pós-Détente*

Na década de 1980 a cooperação entre os Estados Unidos e a República Popular da China vai revelar-se não só a nível comercial como também de matérias estratégicas, sendo assinados acordos na área da cooperação científica, tecnológica e cultural. Do lado norte-americano, a relação com Pequim era vista como uma forma de criar uma divisão no bloco comunista e conter os avanços soviéticos nos países do Sudeste Asiático, África e médio-Oriente (Jian, 2010, p.191-192). Também se vinha a verificar uma crescente cooperação a nível militar, através da venda de armas, transportes militares, sistemas de comunicação, entre outros, que só cessaram após o massacre na Praça Tiananmen (Wang, 2021, p. 201).

Foi com a eleição de Ronald Reagan, no início da década de 1980 que surgiram as primeiras tensões na relação entre os dois países. Partidário da causa de Taiwan, Reagan tinha defendido uma postura mais firme face à China, defendendo um apoio expressivo a Taipé. Já como Presidente, Reagan modera a sua posição, sem deixar de negociar com Pequim um novo comunicado sobre as relações bilaterais, focada na questão da venda de armamento a Taiwan. Após oito meses de negociações, em agosto de 1982 ambos os países chegam a um acordo: os Estados Unidos afirmam o princípio que a redução gradual da venda de armas a Taiwan dependeria da manutenção de relações pacíficas entre a República Popular da China e o governo da República da China e, por

sua vez, a China enfatizava o compromisso norte-americano de respeitar a sua integridade territorial e soberania (US Department of State - Office of the Historian, s.d.).

No final da década de 1980, o impacto da relação sino-americana era agora evidente a diversos níveis da sociedade chinesa. O turismo intensificou-se substancialmente, assim como o número de estudantes chineses nos Estados Unidos. O fim das barreiras e restrições ao comércio chinês no início da década de 1970 teve como consequência um rápido crescimento da economia chinesa, acompanhado na década seguinte, quando o Congresso concedeu à China o estatuto de Nação Mais Favorecida, excluindo-a das taxas alfandegarias estipuladas pela lei tarifária *Smoot-Hawley* (Wang, 2021, p. 218-220). Assim, em 1984, os EUA já eram o 3.º maior parceiro comercial da China, apesar da percentagem relativamente baixa (cerca de 2,2% em 1990) do comércio chinês no total do comércio externo Americano (Wang, 2021, p.226).

No decorrer da década de 1980 o comércio com a China conheceu um acentuado crescimento, mas também começaram a surgir os primeiros sinais de atrito, inicialmente com questões de natureza comercial. A partir de meados da década começaram a verificar-se discrepâncias significativas entre as estatísticas oficiais dos Estados Unidos e da China relativamente ao défice comercial de ambos os países, dando origem a acusações mútuas quanto à fiabilidade dos números. Washington afirmava que estas divergências eram sinais de uma manipulação propositada por parte de Pequim com o objetivo de obter vantagens comerciais, disputas essas que ainda hoje são discutidas (Wang, 2021, p229).

Capítulo IV – As Relações Sino-Americanas no pós-Guerra Fria

4.1 – Da Administração de George H. W. Bush à Administração Clinton

É precisamente no final da década de 1980 que a relação sino-americana atravessaria o seu momento mais conturbado, pelo menos desde o reatar de relações iniciado por Nixon. Em junho de 1989 as forças armadas chinesas entram na praça Tiananmen esmagando os protestos estudantis que decorriam desde maio. Face à brutal repressão política orquestrada pelo governo chinês, a recém administração Bush foi obrigada a responder. O recém-eleito Presidente George H. Bush respondeu com a suspensão da venda e exportação de armas entre os dois países, tal como as visitas bilaterais entre oficiais militares, além de reforçar o apoio médico e humanitário às vítimas. Segundo Wang (2021, p. 247) apesar da resposta, as considerações realistas da importância da relação estratégica com a China como forma de conter a União Soviética nunca abandonaram completamente a consideração do presidente, que também procurou evitar que a situação se desenvolvesse ao ponto de levar à queda do regime e à fragmentação da China em múltiplas regiões.

De facto, George H. W. Bush priorizava a relação com a China. Além de ter sido um dos primeiros países a visitar oficialmente enquanto Presidente, mantinha a crença que uma postura combativa revelar-se-ia contrária aos interesses de Washington, temendo que essa atitude pudesse reforçar a ala conservadora do Partido Comunista Chinês, crítico da abertura aos EUA e das reformas de Deng Xiaoping (Benvenuti, 2016b, p.64). Esta resposta moderada por parte de Bush provocou o desagrado do Congresso, que de imediato ratificou duas novas leis, uma que concedia residência permanente a estudantes chineses que cumprissem determinados critérios e outra que impunha sanções à venda de armas.

Apesar desta postura, a administração também procurou reatar laços com Taiwan, para desagrado em Pequim. A democratização de Taipé, no início da década, levou a que os EUA se aproximassem mais deste território. Como sinal dessa aproximação, em 1992, à revelia dos compromissos da limitação de venda de armas a Taiwan, são vendidas 150 aeronaves F-16, além da realização da primeira visita de um membro do governo americano desde o corte de relações em 1979. Assim, com o início da década de 1990, parecia encerrar-se o capítulo de relações amistosas e estáveis entre os dois países. A violenta resposta aos protestos estudantis demonstrara que Pequim, embora aberta aos

mercados internacionais e à integração económica global, apenas reformara a sua economia. Politicamente, o regime chinês continuava a rejeitar a democratização, o liberalismo político e o respeito pelos direitos humanos, característico das sociedades ocidentais, além de considerar a postura americana uma ameaça ao Partido Comunista (Sutter, 2020a).

No início desta década outro acontecimento vai ditar o rumo das relações sino-americanas. A rápida dissolução da União Soviética em 1991 significou, tanto para a China como para os Estados Unidos, o fim do seu principal rival estratégico. O fim do maior bloco comunista mundial permitiu, no caso chinês, a redução das tensões nas suas regiões fronteiriças, permitindo que Pequim exercesse uma maior influência regional. No caso norte-americano, era o culminar de um longo objetivo estratégico, trazendo como oportunidade a redução de tensões a nível internacional. Todavia, como refere Andrea Benvenuti (2016b, p.62), o fim da Guerra Fria também trazia consigo “efeitos desestabilizadores”. Em grande parte, tinha sido a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética, no contexto da Guerra Fria, que tinha inicialmente aproximando Washington e Pequim. Agora, com a ameaça soviética latente, o imperativo estratégico que tinha ditado o reatar de relações já não existia.

Cumprindo apenas um mandato, George H. W. Bush deixa a casa branca com uma relação razoavelmente estável com a China, contudo, com evidentes sinais de desgaste. Os próximos anos vão significar uma nova era nas relações bilaterais, caracterizada pelo aumento da competição e até de conflito (Benvenuti, 2016b, p.67).

Pondo fim a mais de uma década de administrações Republicanas, o Democrata Bill Clinton toma posse como Presidente dos Estados Unidos em janeiro de 1993. Inicialmente crítico da postura pouco assertiva da anterior administração face às violações de direitos humanos levados a cabo pelo governo chinês, Clinton prometia uma postura mais assertiva na relação com Pequim. Contudo, apesar desta retórica, a nova administração teve dificuldades em formular uma política efetiva, coerente e que punisse Pequim pelas violações dos direitos humanos.

Segundo Benvenuti (2016b) isto aconteceu, por um lado, pela falta de interesse do Presidente em assuntos de política externa, por outro, por uma série de pressões internas, por vezes contraditórias, desde o Congresso, à opinião pública cada vez mais crítica das violações dos direitos humanos, ao *lobby* de empresas que beneficiavam do

comércio com Pequim. Inicialmente Bill Clinton tornou a renovação do estatuto de Nação Mais Favorecida à China – tópico sensível já na anterior administração – dependente do cumprimento de uma série de exigências relacionadas com o cumprimento dos direitos humanos básicos. Das exigências, destacavam-se a cessação de exportações de bens manufaturados com recurso a mão-de-obra prisional, a adesão à Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, assim como o respeito de várias questões relacionadas com a liberdade política e religiosa, incluindo a preservação da cultura e religião tibetanas. No entanto, no ano seguinte estas exigências são revertidas, argumentando-se que o comércio em si seria suficiente para causar mudanças internas na China (Wang, 2021, p.251).

A estratégia da administração para a China é elaborada sucintamente no *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* – documento estratégico da administração Clinton – publicado em fevereiro de 1995. No documento é referido que os EUA procuram um maior envolvimento (*engagement*) com a China, tanto a nível económico como estratégico. Este modo de ação refletia o que Richard Nixon tinha defendido no seu artigo para a *Foreign Affairs* em 1967: promover o crescimento da China, assegurando simultaneamente a sua inserção no que tinha apelidado de “família de Nações” (Nixon, 1967), apesar da sua lógica partir de criar um terceiro polo entre Moscovo e Washington, capaz de pressionar a URSS.

Deste modo, os Estados Unidos não só deixariam de exigir o cumprimento dos direitos humanos como requisito para a obtenção do Estatuto de Nação Mais Favorecida, como iriam também “facilitar a entrada da China em organizações de comércio internacional”. Adicionalmente, e reconhecendo o seu crescente poderio económico e militar, Washington procuraria integrar a China em mecanismos de segurança regionais, com o objetivo de atenuar tanto as preocupações estratégicas de Pequim como as dos seus vizinhos asiáticos (The White House, 1995). Mas apesar da postura liberal e conciliadora, baseada numa visão ideal do crescimento da economia chinesa, as relações entre ambos os países nunca retomaram aquilo que se tinham sido na década anterior, pois Pequim vai continuar a nutrir uma grande desconfiança das intenções dos Estados Unidos, face às suas ambições de democratização e de interferência na política interna e do seu apoio a Taiwan. Entre 1995 e 1996, a realização de exercícios militares chineses ao largo do estreito de Taiwan demonstraram esta postura muito mais assertiva de Pequim face a uma possível alteração do *status quo* na região. Estas manobras visavam diretamente dissuadir uma alteração de política que pudesse resultar na independência do território e uma

reversão da política de China única, colocando por terra as pretensões da República Popular da China sobre a ilha.

Apesar do progressivo deteriorar de relações sino-americanas, em 1997 o Presidente chinês visita os Estados Unidos, gesto que foi retribuído por Bill Clinton no ano seguinte. Washington procurava chegar a um consenso sobre diversas áreas onde ambos os países nutrissem um interesse comum, incluindo energias renováveis, questões ambientais, o uso pacífico de energia nuclear, combate ao crime, respeito pelos direitos humanos e cooperação a nível tecnológico, educacional e cultural. Procurava-se assim evitar novas tensões como as que tinham deflagrado com Taiwan.

Sutter (2018) refere que ao longo da década de 1990, a Administração Clinton adotou uma política de envolvimento e de acomodação relativamente à China, colaborando com as autoridades chinesas em diversos assuntos. No entanto, como refere o autor, persistia ainda um clima de desconfiança mútua. Nos Estados Unidos, vários setores políticos, grupos de interesse e meios de comunicação mantinham uma posição crítica em relação às ambições chinesas, sobretudo no que diz respeito às violações dos direitos humanos. Por sua vez, em Pequim, muitos responsáveis políticos olhavam com apreensão e desconfiança os objetivos da política norte-americana, interpretando o envolvimento como uma estratégia dissimulada que ainda continha elementos de uma política de contenção (p.113-114).

As profundas divergências estruturais foram lentamente surgindo no final da década, incidindo sobretudo sobre o respeito pelos direitos humanos, a repressão política e perseguição de ativistas, assim como suspeitas de espionagem científica, dificultando as relações entre ambos os países. As tensões agravaram-se quando em maio de 1999 aviões americanos atingiram acidentalmente a embaixada chinesa em Belgrado durante a intervenção militar na Jugoslávia ao abrigo da NATO. A situação, da qual resultaram 3 mortos e vários feridos, incluindo a destruição da embaixada, causou uma forte indignação em Pequim, levando a um mal-estar geral nas relações bilaterais que durou vários meses. Com início de 2000, voos americanos de reconhecimento aéreo ao largo da costa chinesa foram respondidos com interceções por parte da força aérea chinesa. Estes encontros entre os dois exércitos levaram eventualmente à queda de dois aviões de ambos os exércitos em abril de 2001, após uma colisão aérea, resultando mais uma vez numa disputa diplomática que durou vários meses (Wang, 2021, p. 254-257).

Sutter (2018) replica a observação de Benvenuti (2016b), afirmando que a queda da União Soviética eliminou o “foco estratégico” que tinha guiado a lógica de atuação dos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Sem esse imperativo, grupos de pressão ganharam influência, exigindo que a política americana refletisse uma posição mais exigente com a China no cumprimento dos direitos humanos. Simultaneamente, a democratização de Taiwan dava um novo fôlego aos seus apoiantes nos Estados Unidos. Assim, durante a década de 1990, a política americana que visava a China tornou-se um membro da comunidade internacional, democrática e liberal parecia não estar a demonstrar os efeitos pretendidos.

Em 1997 a Secretária de Estado Madeleine Albright num discurso cujo tema era o leste da Ásia, tinha defendido que uma política que passasse pela “contenção” da China seria “contrária aos interesses americanos” pois dividiria aliados e conduziria a China ao “nacionalismo e militarismo”. Albright desvalorizara os críticos que alarmavam para o crescimento da China, afirmando que os Estados Unidos continuariam a política de envolvimento com Pequim, procurando a cooperação e o desenvolvimento económico mútuo como formas de fomentar a estabilidade e a democracia na região (1997 Forrestal Lecture: "American Principle and Purpose in East Asia", 1997). Esta visão estava a ser desafiada, pois com o virar do milénio, a China demonstrava efetivamente um impressionante crescimento económico e desenvolvimento social, expandindo a sua influência e demonstrando o seu poder, apesar de os Estados Unidos ainda acreditarem conseguir reorientá-lo de modo à liberalização política, tudo apontava para uma relação cada vez mais tensa.

4.2 – A Administração George W. Bush

Wang (2021, p.258) refere que a relação entre os Estados Unidos e a China na primeira década do século XXI incorporou três das seguintes características: primeiramente, um idealismo cujo autor afirma derivar do cristianismo protestante, e que tinha como objetivo moldar a China aos valores americanos; segundo, uma ansiedade e receio mútuo – do lado americano – devido à timidez das reformas políticas, que exigiram uma postura mais assertiva e militarizada, e do lado chinês, de um novo “imperialismo americano”, que fomentou o nacionalismo; terceiro, antevendo um deteriorar nas relações bilaterais, ambos os países procuraram diversificar os seus aliados regionais e fortalecer

mecanismos e organizações multilaterais que criassem uma nova arquitetura securitária na região.

Tal como refere Sutter (2020a, p.217) até aos ataques de 11 de setembro de 2001, a postura da administração Bush parecia indicar que a relação com a China seria marcada por uma lógica de rivalidade estratégica, rompendo com a postura mais cooperativa da anterior administração. No entanto, no rescaldo dos ataques terroristas, os EUA reverteram a uma abordagem mais apaziguadora, procurando manter uma relação construtiva e baseada na cooperação.

A doutrina da administração Bush fica assim profundamente marcada pelos atentados do 11 de setembro, levando os Estados Unidos a focarem-se sobretudo na região do Médio Oriente. Crente no poder interventivo do exército americano, no combate ao terrorismo e no combate a regimes hostis aos interesses americanos, a administração de Bush demonstrou uma postura que autores como Singh (2021, p.324) apelidaram de “internacionalismo assertivo” ou “conservadorismo internacionalista”.

O *National Security Strategy* (2002) de fevereiro de 2002, o documento estratégico da Administração Bush, demonstra uma postura ambivalente e cautelosa em relação a Pequim. O documento reconhecia que a “liberdade económica” do país fora a única fonte capaz de gerar riqueza, demonstrando o desejo que a China liberalizasse outros sectores da sua sociedade, crendo que a “liberdade social e a liberdade política são a única fonte de grandeza nacional”. A administração também reconhecia como positivo a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, reforçando o papel dos EUA nessa decisão, reconhecendo o papel de benefício mútuo para ambos os países. Já em relação à região Ásia-Pacífico, refere que a China é “parte importante” da estratégia para a estabilidade e prosperidade da região, mas que é crucial que o futuro da China passe pelo desenvolvimento democrático, afirmando que os EUA esperam uma relação construtiva e colaborativa, sobretudo no combate ao terrorismo, na promoção da estabilidade na península coreana, e em ameaças relacionadas com o ambiente, saúde e proliferação nuclear.

Com o progredir da administração, Bush afasta-se do confronto e oposição a Pequim para se focar na luta contra o terrorismo, na qual resultaram as intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, em 2001 e 2003, respetivamente. As relações sino-americanas, que previsivelmente seriam de confronto, tornaram-se mais cooperativas.

Apesar de continuar a fornecer armas a Taiwan, a administração Bush manteve inalterada a política de uma única China, que reconhecia a indivisibilidade do território chinês e da sua soberania (Benvenuti, 2016b).

4.3 – A Administração Obama

4.3.1 – A Crescente Rivalidade

Segundo Andrea Benvenuti (2016b), à chegada de Barack Obama à Casa Branca, as relações sino-americanas encontravam-se num momento de “tranquilidade relativa”, com o novo presidente a demonstrar otimismo sobre o futuro da relação, não querendo alienar Pequim nem transformá-lo num potencial adversário, acreditando que as boas relações entre ambos os países seriam fundamentais para a estabilidade do sistema internacional, onde a China se transformaria numa potência responsável e benigna.

De facto, em 2009, o primeiro ano da administração Obama, o que mais preocupava a ambos os governos pareciam ser as consequências da grande crise económica seguida de uma recessão que se iniciou em 2008, e, no caso concreto dos Estados Unidos, a situação no médio Oriente e na Península da Coreia. Obama não queria alienar os chineses, sobretudo quando acreditava que poderia cooperar com Pequim em diversas situações, desde a Coreia do Norte às alterações climáticas e à proliferação nuclear (Sutter, 2018, p.145; Yahuda, 2019, p.6 1, 123).

Desde o início do seu mandato, Obama mostrou-se disponível para estabelecer uma relação construtiva com Pequim, nos moldes semelhantes da estratégia de envolvimento que já tinha sido prosseguida pelas anteriores administrações. Em fevereiro de 2009, Hillary Clinton, então secretária de Estado, visita a Pequim. Hillary coloca como prioridade as relações amistosas entre ambos os países, declarando que as violações dos direitos humanos por parte da China não impediriam a colaboração com os Estados Unidos noutros assuntos, desde a crise económica, às alterações climáticas e à segurança internacional, sentimento que foi reforçado meses depois pelo Secretário de Estado Adjunto, James Steinberg, que sublinhou a importância do respeito mútuo nas relações, garantindo que os EUA reconheçam o crescimento da China e o seu estatuto de potência, esperando que o seu poder não fosse obtido à custa de outros países (Yahuda, 2019, p.124).

No final de novembro de 2009, Obama visitou Pequim, encontrando-se com o Presidente Hu Jintao, todavia, sem as mesmas regalias que Bill Clinton tinha tido anos

antes, não tendo, entre outros, o direito a um comunicado televisivo. Pelo final da visita, o tradicional comunicado de imprensa referia a importância das relações sino-americanas, enfatizando a necessidade da cooperação em áreas como as alterações climáticas, energia e ambiente. O comunicado foi também bastante favorável aos interesses chineses, tendo Obama reiterado a adesão à política de uma só China, confirmando a “soberania da China e integridade territorial” em relação a Taiwan e ao Tibete (The White House - Office of the Press Secretary , 2009)

Mas a situação internacional estava em constante mudança. Por um lado, o poder americano era agora mais reduzido em termos absolutos, e a China fazia uso do seu poder económico, militar e político para aumentar a sua influência e poder na região. De acordo com o relatório anual elaborado para o Congresso Americano da *U.S – China Economic and Security Review Commission* (2008), responsável por monitorizar, investigar e informar o Congresso sobre a dimensão económica e securitária da relação sino-americana, Pequim demonstrou-se particularmente resiliente perante a grande crise financeira que afetou os restantes países, sobretudo quando comparado com os EUA e a Europa. A economia chinesa também continuou a crescer, apesar de sofrer um ligeiro abrandamento face a 2007, com um crescimento do seu PIB na casa dos 9,7% (p.24-25). Atendendo ao aspeto comercial, a diferença entre as importações e exportações também aumentava, com os EUA a registarem um défice comercial negativo de 268 mil milhões de dólares em 2008, número que aumentou para 346 mil milhões em 2016 (U.S. Census Bureau, s.d.).

A economia chinesa também se mostrava mais competitiva e diversificada, com a produção de componentes elétricos e não-elétricos, incluindo computadores, a superar, pela primeira vez, a produção de têxteis e vestuário, que até então dominavam as exportações chinesas. Esta competitividade advém também dos baixos custos laborais, das violações de propriedade intelectual, e dos subsídios estatais às empresas domésticas (*U.S – China Economic and Security Review Commission*, 2008, p.26). Além disso, o relatório acusava a China de manipular a sua moeda, desvalorizando-a artificialmente de modo a favorecer as exportações (p.28-29). Deste modo, segundo a Organização Mundial do Comércio, a China tem sido, desde 2009, o líder do comércio de mercadorias, com a maior percentagem nas exportações de mercadorias realizadas em todo o mundo, com cerca de 9,55% em 2009, tendo subido gradualmente para 13.07% em 2016 (World Trade Statistics, 2024)

Este poderio económico é transformado numa importante ferramenta de diplomacia, permitindo alargar os seus objetivos geopolíticos na região, levando ao desenvolvimento de acordos comerciais, parecerias e oportunidades de investimento. A China tem, segundo o relatório, vindo a desenvolver relações com vários países em África e, na América Latina e no Sudeste da Ásia, expandindo mercados e aprofundando relações políticas através de acordos bilaterais de comércio livre, da participação em organizações multilaterais de comércio e do investimento estrangeiro (*U.S – China Economic and Security Review Commission*, 2008, p.238). Simultaneamente, tem vindo a demonstrar uma postura mais assertiva naquilo que considera ser a sua zona económica exclusiva, afirmando soberania sobre uma extensão mais alargada do território que lhe é concedido, tendo várias disputas com o Japão, Índia, Vietname e Taiwan, exigindo igualmente a soberania sobre as ilhas Spratly e Paracel, localizadas no mar sul da China, e das ilhas Senkaku, controladas pelo Japão (p.145-146).

4.3.2 – A resposta de Obama e o *Pivot* Asiático

Com o crescimento do poder chinês, a Administração Obama foi obrigada a reformular a abordagem para a região do Indo-Pacífico, termo que começou a ser empregue para se designar toda a região que envolvesse os oceanos Índico e Pacífico, incluindo os países por eles banhados (Anexo 1).

Os primeiros indícios de uma reorientação estratégica americana começaram a surgir tenuemente. Entre 2010 e 2012 a administração Obama demonstrou interesse em densificar o seu envolvimento na região, introduzindo diversas iniciativas económicas, diplomáticas e militares. Em 2010, os Estados Unidos reforçaram a relação securitária com o Japão e com a Coreia do Sul, autorizaram o envio de armas para o Vietname, descongelou relações militares com a Indonésia, e reforçou a cooperação com a Singapura (incluindo a construção de um porto para os seus porta-aviões) e com as Filipinas. Na Oceânia, Obama destacou 2500 fuzileiros para a Austrália e estreitou laços com a Nova-Zelândia, permitindo que navios da Marinha norte-americana atracassem nos seus portos, algo que não acontecia há cerca de 30 anos (Beckley, 2021, p.242; Poh & Li, 2016). A nível económico, Obama procurou criar novas alianças que contribuíssem para o fortalecimento da presença americana e dos seus aliados na região. Para este objetivo, criaram-se as bases para o Acordo Trans-Pacífico (*Trans Pacific Partnership*) de 2016,

um acordo comercial entre os Estados Unidos e outros 11 países da região, cujo objetivo era conter o crescimento e influência de Pequim na região (Poh & Li, 2016, p.169-170).

Em março de 2013 Tom Donilon, o conselheiro de segurança Nacional do Presidente Obama, falava num compromisso total dos Estados Unidos num esforço de “rebalanceamento” (*rebalance*) em direção à Ásia, focado a colmatar um “desequilíbrio na projeção e foco do poder Americano” na região. Donilon justificava esta estratégia em termos liberais, referindo objetivos desde a prosperidade e abertura económica, ao respeito pelos direitos humanos, numa visão estratégia que afirmava tanto “compreensiva e multidimensional”. Nas suas declarações, Donilon não excluía a China, afirmando que os EUA procurariam construir uma relação produtiva e construtiva com o país, assegurando que a estratégia americana não é uma de contenção, nem os Estados Unidos pretendem uma relação de rivalidade e confrontação, discordando com a premissa que uma “potência em ascensão e uma potência consolidada estão destinadas ao conflito”.

O reequilíbrio passaria então por uma estratégia de quatro pilares: aprofundar alianças, aprofundar parcerias com poderes emergentes, construir uma relação construtiva com a China e uma arquitetura económica regional, através de instituições comuns (Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President: "The United States and the Asia-Pacific in 2013", 2013).

Meses depois Hillary Clinton aprofundou esta nova reorientação estratégica por parte da Administração. Num artigo publicado pela revista *Foreign Policy*, a Secretária de Estado sumariamente expõe a política externa americana nos últimos dez anos, argumentando a importância de os Estados Unidos reorientarem os seus esforços do Médio Oriente para a região do Ásia-Pacífico, afirmando que seria do interesse económico e estratégico de Washington captar o “crescimento e dinamismo” de uma área geográfica que se estendia desde o subcontinente indiano à costa oeste dos Estados Unidos. Reforçando o cariz dualista dos interesses americanos, tanto no Atlântico como no Pacífico, Hillary propunha uma “teia de parcerias e intuições” na região, à semelhança das que tinham sido feitas no Atlântico, de modo a salvaguardar os interesses americanos e garantir a estabilidade. As políticas expressas neste artigo, depois conhecida como o *pivot asiático* da administração Obama, procuravam aprofundar alianças não só com antigos aliados como o Japão, a Coreia do Sul e a Austrália, como esboçar novas alianças com as Filipinas, Tailândia, Indonésia e Vietname, em variadas áreas desde a

cooperação militar e económica a questões relacionadas com os direitos humanos (Clinton, 2013).

O Sudeste Asiático foi, segundo Shambaugh (2021), a região que a administração Obama mais priorizou, demonstrando-se uma atenção sem precedentes pelo menos desde a Guerra do Vietname. Caracterizou-se pelo apoio militar aos membros da ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático), o início de parcerias compreensivas e estratégicas, tal com acordos bilaterais, e acordos de cooperação no setor da defesa e apoio ao desenvolvimento sustentável. Soller & Sá (2018) consideraram a estratégia de *rebalanceamento* como uma estratégia que passava por conter a China através de alianças bilaterais, parcerias estratégicas, instituições regionais multilaterais como a ASEAN, e a construção de uma ampla presença militar.

Na perspetiva dos chineses, a iniciativa americana levantava bastantes suspeitas, uma vez que aos olhos da elite governamental, tratava-se de uma tentativa por parte de Washington de conter o crescimento da China, tal como de alienar os países vizinhos explorando as suas disputas territoriais afastando-os de Pequim. (Hu, 2016). As autoridades chinesas divergiam em vários aspetos com os Estados Unidos, divergências que se começaram a sentir sobretudo após a ascensão de Xi Jinping à liderança do país em 2013. Esta tensão cingia-se a uma série de questões, nomeadamente no apoio americano a Taiwan e na perceção de que Washington se imiscuia em assuntos domésticos, sobretudo relacionados com a repressão no Tibete, com as reivindicações territoriais ao largo da costa chinesa, além dos esforços para influenciar ou alterar o sistema político chinês. Deste modo, a China mostrava-se cada vez mais crítica à presença dos Estados Unidos na sua periferia, demonstrando-se cética em relação à liderança global e influência dos EUA na política internacional (Sutter, 2018, p.146).

Com a chegada ao poder de Xi Jinping, Poh & Li (2016), identificaram três mudanças na política externa chinesa: uma postura muito mais agressiva na definição e defesa dos principais interesses chineses, sobretudo em relação a questões de soberania interna, aliado a um sentimento nacionalista; postura assertiva em relação às reivindicações territoriais no Mar Sul e Este da China; diferenças fundamentais a nível ideológico no que diz respeito à sua influência na região da Ásia-Pacífico (p. 171-173).

Esta postura mais agressiva por parte de Pequim não passou despercebida em Washington. O *National Military Strategy* de 2015 sublinhava que, apesar de apoiar o

crescimento da China, era importante que o país continuasse a cooperar de modo pacífico na resolução de disputas territoriais nas suas regiões costeiras, encorajando a China a adotar uma postura mais responsável, afirmando que as suas reivindicações eram “inconsistentes com a lei internacional”. (The National Military Strategy of the United States of America, 2015). Simultaneamente, o relatório *U.S.-China Economic and Security Review Commission* (2016) mencionava que, apesar da economia chinesa se encontrar mais fragilizada, sobretudo pelo aumento da dívida das empresas, o défice comercial dos Estados Unidos continuava a agravar-se, criticando também a forma como as empresas estrangeiras tinham acesso ao mercado chinês, acusando a China de faltar ao cumprimento das regras da OMC e de praticar espionagem comercial a empresas americanas. A nível securitário, são criticados os avanços chineses no Mar Sul da China, assim como a construção de ilhas artificiais para infraestruturas militares e civis ao longo de zonas disputadas. Em 2016 o Tribunal Permanente de Arbitragem decidiu, após deliberara uma ação judicial por parte das Filipinas, a ilicitude dos territórios reivindicados por Pequim nessa região (p.10).

O relatório também apontava para um aumento das despesas militares, sobretudo na modernização e implementação de novos sistemas e equipamentos militares, permitindo que Pequim aumentasse o seu poder aéreo, marítimo e a capacidade de realizar operações anfíbias, reforçando os seus esforços de projetar poder na região. Além de alertar para a crescente capacidade militar, o relatório apresentava igualmente para os esforços diplomáticos que o regime chinês tinha vindo a desenvolver, com especial destaque no subcontinente indiano, procurando deste modo aumentar a sua influência na periferia. Pequim tinha também conseguido expandir o seu poder económico. Através de iniciativas de comércio e de construção de infraestruturas no âmbito da iniciativa da Nova Rota da Seda (*One Belt, One Road*) Pequim conseguia expandir os seus mercados, ter acesso ao oceano Índico, e, através do apoio ao Paquistão, realizar uma política de contenção da Índia (p.14).

Em 2013, as exportações destinadas à China tinham atingido os 120 mil milhões de dólares, tornando-a no terceiro maior mercado de exportações de bens americanos, atrás do Canadá e do México, com a China a ser um dos principais parceiros comerciais dos EUA (Poh & Li, 2016, p.163). Pelo ano de 2014, o comércio de bens entre os EUA e a China tinha atingido os 590 mil milhões de dólares, representando 14,9% de todo o comércio de bens dos Estados Unidos, apesar dos números chineses divergirem

ligeiramente (Wang, 2016, p.139). A China também se tornara num dos principais mercados das exportações americanas, e os EUA o terceiro maior mercado das exportações chinesas.

A administração Obama reconhecia o crescente poder e influência de Pequim, assim como as suas consequências perante os interesses norte-americanos, não obstante, continuava a enveredar por uma política ainda de envolvimento, apesar de fazer esforços para se aproximar de aliados e de esboçar parcerias e mecanismos institucionais na região do Pacífico como forma de aumentar a sua presença na região e contrariar a força de Pequim. Sutter (2020a) considerou que a administração Obama demonstrou-se ineficaz em lidar com Pequim, sobretudo após a chegada ao poder de Xi Jinping, afirmando que o Presidente enveredou por uma política demasiado “previsível” afastando-se de princípios realistas que eficazmente resfriassem o crescimento da China (p.220).

Capítulo V – A Rivalidade Sino-Americana durante a Administração Trump

5.1 – A Candidatura de Donald Trump

A 16 de junho de 2015, Donald J. Trump, empresário nova-iorquino que tinha feito a sua fortuna no setor imobiliário de Manhattan e ganhado fama como uma figura mediática e controversa, anunciava a sua candidatura à Presidência dos Estados Unidos da América. Num discurso carregado de pessimismo, Trump tece duras críticas às tradicionais elites que dominavam a política norte-americana. Não poupando críticas tanto a políticos do partido Democrata, como Barack Obama, tanto aos do partido Republicano, pelo qual se candidatava, o candidato Trump acusava-os de fraqueza e incompetência, afirmando que só ele seria capaz de tornar os Estados Unidos num grande país. Para o então candidato, as elites políticas tinham, durante décadas, servido os seus próprios interesses sem colocar os interesses da América em primeiro, algo que se tornaria num dos seus principais slogans de campanha.

As críticas não se cingiam só sobre assuntos domésticos, pois Trump também fazia igualmente duras críticas à política externa das anteriores administrações, não só democratas, como seria de esperar de um candidato republicano, mas de todo o aparato político e governamental que tinha sido responsável por elaborar a política externa dos Estados Unidos desde o final da Guerra Fria.

Trump menosprezava todo o tipo de políticas que, no seu entender, demonstrassem fraqueza ou não colocassem a “*America first*”. Qualquer compromisso era tido como uma derrota e os acordos comerciais deviam ser negociados de modo a beneficiar sobretudo os interesses americanos. A sua visão era de um mundo competitivo, de uma política sem escrúpulos, num jogo de soma zero onde para um Estado vencer o outro tinha de perder. O comércio livre e a economia global, um marco da ordem mundial estabelecida pelo poder americano e considerada um exemplo do mesmo, eram agora os principais alvos dos ataques de Donald Trump. Afirmando que países como a China, o Japão e o México, tanto através de táticas comerciais fraudulentas e injustas, com através de acordos comerciais desvantajosos, tornavam os produtos americanos menos competitivos, Trump propunha medidas protecionistas como modo de reequilibrar a balança e reverter o que considera ser renegociar ou mesmo romper acordos comerciais multilaterais e recentrar o aparato político americano (Trump, *Remarks announcing candidacy for president in New York City*, 2015). Mesmo os aliados eram alvos de duras críticas, insistindo que estes se

aproveitavam do poder americano, devendo fazer mais esforços pela sua própria defesa (Sutter, 2020b).

Do conjunto de países criticados, a China foi um dos alvos principais das críticas do ainda candidato presidencial. Apesar do foco ser sobretudo no aspeto económico da relação sino-americana, Trump alertava que a China não só estava a “roubar” os Estados Unidos a nível comercial, como também estava a aumentar a sua capacidade militar “a um nível assustador”. (Trump, Remarks announcing candidacy for president in New York City, 2015).

Trump tornava assim a China num dos principais alvos da sua campanha (Pant & Parpiani, 2022, p.26). As críticas inflamadas à política estratégica seguida pelas anteriores administrações continuaram nos meses seguintes. No nono debate entre os candidatos do partido Republicano, realizado em fevereiro de 2016, Trump voltou a atacar os seus adversários, acusando-os de incompetência e de políticas que tinham destruído a postura externa dos Estados Unidos. O principal visado foi Jeb Bush e a política externa do seu irmão, o Presidente George W. Bush. Crítico das intervenções militares externas das administrações antecedentes, Trump afirmou que a intervenção militar no Iraque tinha sido “desastrosa” e “desestabilizadora”, defendendo antes que os EUA, uma vez invadindo o país, deveriam ter “ficado com o petróleo”, como forma de retaliação (Transcript: Ninth Republican Debate, South Carolina 2016).

Dois meses depois, em abril, no *Center for National Interest*, Trump apresentou os princípios fundamentais que iriam guiar a sua administração na elaboração de uma estratégia de política externa. Apresentando uma “nova estratégia política” para os Estados Unidos, Trump começou por defender o sucesso da política externa americana do pós-Segunda Guerra. Nas suas palavras, a América tinha vencido a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, no entanto, desde o findar deste último conflito ideológico, os Estados Unidos tinham-se revelado “incapazes de devolver uma nova visão para um tempo novo”, afirmando que a atual política externa americana não só era desastrosa, como irracional. Criticando as intervenções no Médio-Oriente, tanto da administração Bush, como da Obama, Trump classificou de “perigosa” a estratégia de democratizar países que “não tinham nem experiência nem interesse em se transformarem em democracias ocidentais”. Trump apontou também o que considerou cinco pontos fracos na atual política externa americana: gastos demasiado avultados; aliados que não cumprem os seus deveres; falta de confiança dos aliados no poderio americano;

incapacidade de incutir medo e respeito aos adversários; e falta de objetivos claros e coerentes (Trump, Remarks on Foreign Policy 2016).

Outro aspeto fundamental na formulação da política externa de Donald Trump era a noção de prestígio e reputação dos Estados Unidos sendo uma questão que era transversal a quase todas as suas ações enquanto ator internacional. Debruçando-se sobre a China, Trump utilizava termos comerciais, apontando para o défice comercial e acusando Pequim de espionagem industrial, tocando também no aspeto do prestígio nacional, afirmando que o regime chinês apenas “respeita a força”, e que os EUA já não eram respeitados pela China. Assim, de forma a “reparar” a relação com o país, Trump propunha uma postura mais assertiva e combativa, nomeadamente nas relações comerciais. Já no plano multilateral, o candidato demonstrava interesse em realizar uma cimeira com os aliados asiáticos onde se iria discutir um “reequilíbrio de compromissos financeiros”, mas também discutir “novas estratégias” para fazer frente a “problemas comuns” (Trump, 2016).

Esta visão para a política externa americana também tinha sido exposta em duas entrevistas ao New York Times, em março e julho, desse mesmo ano. Na primeira entrevista, Trump afirmara que os Estados Unidos teriam de “deixar de ser os polícias do mundo” pois irá chegar a um ponto em que simplesmente deixariam de poder providenciar o auxílio que vinham a prestar a países como o Japão e a Coreia do Sul, lançando a possibilidade destes países adquirirem armas nucleares como forma de dissuadir potenciais adversários (Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views, 2016). Esta proposta cortava radicalmente com a postura do seu partido, levando a críticas e oposição interna (Sutter, 2020b)

Na entrevista de julho Trump voltou a colocar em questão o apoio americano a países aliados, urgindo-os a tomar medidas para a sua própria defesa, que considerava insuficientes. Referiu mais uma vez que queria renegociar tratados comerciais como o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) e mostrava-se favorável a estabelecer relações diplomáticas com a Rússia (Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey’s Coup Attempt and the World, 2016)

A visão que Trump apresentava era tanto radical, no seu corte com a tradicional política externa americana de cariz liberal e internacionalista, como paradoxal, pois era frequentemente contraditória e ambígua. Por um lado, o candidato acusava os aliados de

não cumprirem a sua “parte” na própria defesa, por outro, criticava os políticos americanos de não serem credíveis no compromisso de defesa desses mesmos aliados, prometendo que a América “voltaria a ser um grande e fiel aliado” sob a sua liderança. Se Trump prometia uma política externa mais clara nos seus objetivos, centrada nos interesses americanos – o que chamava “*America First*” – por outro, também defendia imprevisibilidade nas suas ações militares, como por exemplo, no combate ao terrorismo. Estas contradições faziam-se refletir nas relações com outros países. Do mesmo modo que defendia uma postura mais assertiva em relação à China, afirmava simultaneamente que conseguiria, através das suas qualidades como negociador, assegurar uma relação mais pacífica e amistosa com este país (e também a Rússia) através de entendimentos em “interesses comuns” (Trump, Remarks on Foreign Policy, 2016).

Durante a campanha eleitoral, a política externa que Donald Trump advogava tinha um evidente cariz isolacionista, resultantes de uma clara rejeição das estratégias das anteriores administrações. No decorrer da campanha Trump parecia formular uma estratégia que não só implicava o corte com a tradicional política externa americana, como se encontravam nos antípodas do que tinha sido a estratégia de todas as administrações, tanto Republicanas como Democratas, desde o fim da Guerra Fria. Mas, apesar da retórica e contradições, Trump demonstrou uma visão relativamente consistente e clara no que podemos considerar uma doutrina de política externa. Pelo menos desde o final da década de 1980 que Donald Trump tem feito várias declarações públicas que coincidem com o que repetiu na campanha, desde as críticas ao comércio livre, ao desprezo pelas normas da ordem internacional liberal e à crença de que os EUA estão a ser explorados e usados pelos seus aliados de forma cínica. Ainda antes de se candidatar à Presidência, Trump criticava os acordos comerciais e compromissos internacionais dos Estados Unidos, por considerar que restringiam o país de prosseguir os seus interesses nacionais. A ideia de um adversário existencial aos interesses americanos também era uma característica da sua retórica. Na década de 1980, esse alvo era o Japão, agora era substituído pela China. (Laderman & Simms, 2017; Wright, 2016, citado por Steff, 2018).

Mesmo antes de Donald Trump ter tomado posse como Presidente dos Estados Unidos, já diversos analistas tinham colocado a hipótese de que a sua administração dificilmente apresentaria uma grande estratégia coesa. O comportamento errático e a falta de preparação política de Donald Trump, algo que demonstrou durante a campanha eleitoral, levantava dúvidas sob a sua capacidade de esboçar uma visão estratégica e

estrutural em relação à política externa (Brands, 2018, p.137). Autores como Zenko & Lissner (2017) anteviam que a futura administração Trump revelaria muitas fragilidades no que diz respeito à formulação da sua postura externa. A “doutrina Trump”, assim apelidada pelos autores, consistiria num conjunto de princípios *ad hoc* sem consistência, que provavelmente orientariam a administração.

Ainda nos primeiros seis meses da administração, os mesmos autores (Lissner & Zenko, 2017) reforçaram o que consideravam uma falta de visão estratégica aparente por parte do Presidente, afirmando que provavelmente nunca existiria uma “doutrina Trump”, fruto essencialmente de três aspetos das políticas do Presidente que serviriam de entrave à mesma, destas sendo: a ênfase em ganhos imediatos em vez de uma visão a longo-prazo; uma visão de jogo de soma zero, onde a reciprocidade e os ganhos relativos são ignorados; finalmente, a rejeição de valores morais na construção da política externa. Tudo isto, no entender dos autores, contribuía para uma política puramente tacticista e transaccional, sem qualquer rumo coerente que, mesmo com a contribuição dos conselheiros, nunca iria desenvolver uma visão estratégica coerente. Já nos finais do primeiro ano da presidência, e com a publicação do *National Security Strategy* – o documento de orientação estratégica da administração – Lissner (2017) retoma a crítica feita meses antes, expondo as contradições no documento, afirmando a impossibilidade de se traçar um “rumo estratégico” com um líder impulsivo como Donald Trump

Três anos depois, em agosto de 2020, Zenko & Lissner reforçaram as suas críticas, concluindo que nunca existiu uma política externa coerente e que as ações do presidente contrariavam as próprias objetivos delineados pelos documentos estratégicos e outros membros da sua administração (Zenko & Lissner, 2020).

Stephen Walt (2018), teórico da escola realista das relações internacionais, também apontou o que considerava ser a falta de visão estratégica por parte de Donald Trump. Embora o foco da sua análise incida sobre Médio Oriente, Walt conclui que, pelo menos nessa região, Trump não apresentou uma estratégia realista coerente, embora, instintivamente, o presidente demonstre uma dada propensão para o pensamento realista. Contrariamente a Zenko e Lissner (2017, 2020) Walt (2018) afirma que é precisamente o apoio “acrítico e incondicional” a países aliados no médio oriente – como Israel, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos – que leva a uma política contrária às postulada pelo realismo estrutural e em particular às de *offshore balancing*. Ao confiar cegamente nos aliados, Trump ostraciza o Irão, contribuiu para o aumento da

instabilidade regional e encoraja os aliados a agirem de modo imprudente, pois sentem-se respaldados pela garantia de um apoio americano incondicional. Walt foca a sua crítica na região do médio oriente, mas não deixa de ser uma análise pertinente ao esboço de uma estratégia que peca, no entender do autor, por não abraçar totalmente a visão realista.

Se Donald Trump tem uma estratégia tão incoerente, como podemos dedicar uma dissertação relacionada com uma análise da sua política externa em relação à China, sobretudo quando um dos principais académicos da corrente realista discorda da capacidade de Trump em formular uma política externa baseada na estratégia de *offshore balancing*? Primeiramente, existem um conjunto de ações e decisões tomadas ao longo da administração que nos permitem expor temporalmente uma linha de políticas seguidas. Existem também um extenso reportório de decisões tomadas, relatórios e documentos estratégicos que nos permitem analisar a administração Trump e a sua política no Indo-Pacífico e em relação à China. Por outro lado, mesmo os críticos da estratégia de Donald Trump, como Colin Kalh e Hal Brands (2017), que a classificam como desastrosa e contrária à longa tradição de política externa dos Estados Unidos, baseada no nacionalismo e de natureza transacional, reconhecem que existem pelo menos uma estratégia capaz de ser analisada. Já Dombrowsky e Reich (2017) afirmam que a noção de Grande Estratégia é desatualizada e já não se adequa às novas realidades geopolíticas, contudo no entender dos autores, apesar de Trump não ter uma única estratégia universal, isso não significa que não exista uma lógica que oriente as políticas da administração. Assim, defendem que existem estratégias que são utilizadas, independentemente uma das outras, mas possíveis de analisar.

5.2 – O Poder Chinês e Americano – Uma Contextualização Económica e Militar

A dimensão económica e militar do poder são aspetos essenciais de uma abordagem realista. Mearsheimer (2007, p.67) recorre a estes indicadores para entender o poder de um Estado, caracterizando-o como as suas “capacidades materiais”, dividindo-o em latente (poder socioeconómico, que recorre a indicadores como o produto interno bruto (PIB) e a população para mensurar a riqueza dos Estados) e militar.

5.2.1 – O Poder Económico

Pelos meados da segunda década do século XXI, a economia chinesa transformara-se numa das mais dinâmicas e competitivas do globo. Com as reformas económicas realizadas desde a morte de Mao, em 1976, e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, a economia chinesa verificou uma sucessiva e rápida taxa de crescimento económico, impulsionado pelo grande fluxo de investimentos de capital em larga escala – financiados por elevadas poupanças internas e pelo investimento estrangeiro – e pelo rápido crescimento da produtividade aliado aos reduzidos custos de mão-de-obra. (Sutter, 2018, p.188-190).

Desde 1978, em média, o Produto Interno Bruto chinês verificou um crescimento de cerca de 9.5% por ano, tornando-se, desde 2010, a segunda maior economia do mundo, e, desde 2011, o maior produtor de bens manufaturados, podendo tornar-se na maior economia do mundo por meados de 2040 (Sutter, 2018, p.187; Department of Defense of the United States of America, 2021, p.11).

Segundo dados do Fundo Monetário Internacional, entre 2016 e 2019, o PIB chinês cresceu anualmente em média cerca de 6,6%, verificando-se um ligeiro abrandamento face às elevadas taxas de crescimento verificadas nas décadas passadas. Assim, em 2016, o PIB total da economia chinesa era estimado em 11,4 biliões de dólares, tendo subido para 14,5 biliões em 2019, com os últimos dados disponíveis de 2024 apontando para 18,7 biliões (International Monetary Fund, 2025). Em termos comparativos, o PIB Norte-Americano verificou uma taxa de crescimento mais reduzida, com uma taxa média anual de 2,45% entre 2016 e 2019, mas, por outro lado, em termos brutos, o seu valor é mais elevado, verificando-se um PIB de 18,8 biliões de dólares em 2016, 21,5 biliões em 2019, e 29 biliões de dólares em 2024⁵.

Quando ajustado ao poder de compra, analisando-se assim o PIB em paridade de poder de compra, a China ultrapassa os EUA, com valores superiores desde 2016, onde verificou 19,2 biliões de dólares em comparação com os 18,8 biliões dos EUA, tendo chegado aos 38 biliões em 2024, face aos 29,1 biliões dos Estados Unidos⁶. Todavia, *per*

⁵ Ver gráfico N°1 onde é possível acompanhar a evolução do PIB chinês, norte-americano e outros países da região.

⁶ Ver gráfico N°2 onde é possível acompanhar a evolução do PIB chinês e norte-americano em relação a outros países da região, ajustado ao poder de compra (dólares internacionais)

capita, os Estados Unidos ultrapassam a China, com valores a rondar os 58 mil dólares em 2016, 65 mil em 2019, e 85 mil em 2024, ao passo que a China registou valores de 19 mil dólares em 2016, 24,8 mil em 2019, e, mais recentemente, cerca de 38 mil dólares em 2024⁷. Estes dados explicam-se pela diferença populacional entre os dois países, uma vez que os EUA têm uma população cerca de 4 vezes inferior à chinesa. Apesar de se encontrar em crescimento, os Estados Unidos tinham uma população de 223 milhões de habitantes em 2016, crescendo para 340 milhões em 2024, enquanto a China possui 1,4 mil milhões de habitantes, apesar de uma taxa de fertilidade ligeiramente mais reduzida (International Monetary Fund, 2025; United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2024).

Em termos de competitividade, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial coloca a China em segundo lugar no índice de competitividade industrial que engloba 153 países, somente atrás da Alemanha, enquanto coloca os Estados Unidos em quinto. A China aparece também em primeiro lugar no índice do impacto do país no comércio mundial de bens manufaturados, com os EUA em terceiro. Todavia, no valor acrescentado da indústria transformadora *per capita*, os EUA ultrapassam a China, encontrando-se em décimo primeiro lugar, contra trigésimo-primeiro de Pequim. Em relação ao valor acrescentado dos bens de média e alta-tecnologia, Washington e Pequim estão em vigésimo-quinto e vigésimo-sexto, respetivamente (United Nations, s.d.). Deste modo, em 2018, a China era o maior parceiro comercial americano, apesar de ter perdido dois lugares mais recentemente para o México e para o Canadá, sendo os EUA ainda o maior exportador de serviços do mundo em 2022 (Vinodan & Kurian, 2022; Office of The United States Trade Representative, s.d).

O rápido crescimento da economia chinesa tem obrigado a uma postura mais cética de países ocidentais, sobretudo dos Estados Unidos. O governo chinês tem feito esforços para tornar a sua economia mais competitiva no setor tecnológico, tendo feito esforços de modernização de modo a orientá-la em torno da alta-tecnologia e inovação, reduzindo a sua dependência de tecnologias estrangeiras, sobretudo das desenvolvidas por empresas americanas. A forma como a China tem priorizado este desenvolvimento tecnológico tem o seu custo. Pequim recorre com recorrência a táticas de espionagem

⁷ [Ver gráfico N°3 onde é possível acompanhar o desenvolvimento do PIB per capita da China, dos Estados Unidos e de outros países regionais](#)

industrial e ciber-espionagem, tal como práticas comerciais contrárias que violam a OMC, tendo sido igualmente alvo de várias queixas alegando violações e fraudes relacionadas com propriedade intelectual e contrafação de bens (Sutter, 2018, p.195-202).

Outro vetor que tem merecido a atenção de Pequim nos últimos anos é a criação de novas rotas comerciais e de investimentos em países terceiros com o objetivo de expandir a presença e influência da China a nível global. Desde 2013, Pequim tem vindo a desenvolver o que chama de “Iniciativa Faixa e Rota” (*Belt and Road Initiative*) também conhecida como a Nova Rota da Seda, um projeto global que visa “integrar a superfície terrestre, mar e ligações aéreas entre a Eurásia e a região periférica do Indo-Pacífico”, prevendo também a construção de novas instituições e infraestruturas, incluindo portos, estradas, caminhos de ferro e gasodutos. O projeto é visto como a coluna-vertebral da grande-estratégia chinesa para o século XXI, além de ser crucial para o desenvolvimento económico chinês (Vinodan & Kurian, 2022, p.48-52).

5.2.2 – O Poder Militar

De acordo com dados do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo, entre 2014 e 2024, os Estados Unidos gastaram, em média, 3,76% do seu PIB por ano, no setor da defesa, em contrapartida, no mesmo período China gastou 1,88%. Ajustado à inflação de valores de 2023, em 2016 os EUA gastaram cerca de 812 mil milhões de dólares, contra os 210 mil milhões gastos pela República Popular da China, em 2024, os Estados Unidos totalizaram cerca de 968 mil milhões de dólares, enquanto a China totalizava cerca de 317 mil milhões⁸.

No entanto, tanto Washington como Pequim têm aumentado os seus gastos com a defesa. Segundo o relatório *Industrial Capabilities* (2021), elaborado para o Congresso norte americano, a Marinha chinesa tinha-se tornado na maior do mundo, com 350 embarcações, mostrando ambições de se tornar uma poderosa potência marítima, dedicando grandes recursos do orçamento militar em projetos navais, incluindo a construção de porta-aviões e navios de guerra (p.11-12). Beneficiando de uma economia doméstica forte e de abundantes recursos e matérias primas, com por exemplo o aço (que

⁸ [Ver gráfico N°4, onde é possível acompanhar os gastos com a defesa da China, Estados Unidos, e outros países regionais.](#)

é o principal produtor mundial), Pequim tornou-se no principal construtor naval do mundo. (p.12; 100).

Além dos gastos com a Marinha, o governo tem também tem expandido e modernizado sua capacidade balística e antibalística, sobretudo no setor científico-tecnológico. De acordo com o *The Military Balance 2016* (2016) e *The Military Balance 2025* (2025), elaborados pelo *International Institute for Strategic Studies* (IISS), o Exército de Libertação Popular (China), contava com o maior contingente militar do mundo, contando, em 2016 com cerca de 2,3 milhões de soldados no ativo, 660 mil paramilitares e 510 mil na reserva. Dos militares no ativo, 1,6 milhões encontram-se no exército (apesar de metade estarem conscritos), 235 mil na marinha (35 mil conscritos) 398 mil na força aérea, 100 mil nas forças de mísseis estratégicos. Os números de 2025 não apresentam uma diferença significativa, contando com uma ligeira diminuição do número total de soldados no ativo para perto dos 2 milhões, mas com um aumento do número de militares noutros setores como na força de mísseis estratégicos, exército e marinha. A China continua a aumentar a sua presença e assertividade no Pacífico, sobretudo no Mar Sul da China e no Mar das Filipinas, tendo planeado a entrada em serviço de mais dois porta-aviões.

Já há longos anos que o exército chinês tem estado num processo de modernização e reestruturação, sendo realizados esforços para combater a corrupção que tem assolado as suas estruturas militares (*The Military Balance 2025*, 2025, p.218-219). Os esforços de modernização têm-se feito sentir sobretudo no setor tecnológico, tendo a China “passado de um imitador para um inovador” (p.226), com um aumento progressivo do número de registo de patentes. Em 2025, a China possuía 4700 carros de combate (menos 1840 carros de combate do que em 2016), mas, por outro lado possuía 6 submarinos estratégicos (mais 2 do que em 2016) e 54 tácticos (menos 2), aumentando a produção de outros equipamentos: passou de 1 porta-aviões para 2, passou de 19 contratorpedeiros para 42, e de 1 navio para desembarque anfíbio para 11 (*The Military Balance 2025*, 2025).

No que diz respeito a armamento nuclear, o *Stockholm International Peace Research Institute* estima que a China tenha cerca de 260 ogivas nucleares, com cerca de 190 operacionais, somente nas forças balísticas terrestres, apesar dos números poderem aumentar no futuro, já o *Military Balance* (2025) aponta para 148 mísseis balísticos intercontinentais (ICBM) e 24 mísseis balísticos de médio alcance (MRBM) com

capacidade nuclear e 12 mísseis nucleares lançados de submarinos (p.240). Já o *Stockholm International Peace Research Institute* indicava, em 2015, que os EUA possuíam 4760 ogivas nucleares ativas, enquanto o *Military Balance* (2025) aponta para 400 mísseis balísticos intercontinentais e até 20 mísseis submarinos por cada um dos 14 submarinos estratégicos (p.37)

Os EUA, em termos tanto brutos como em percentagem da população, gastam mais na sua defesa do que a China, continuando a ser a maior potência militar do mundo e a “mais capaz de projetar Poder a nível global” (*The Military Balance 2025*, 2025, p.34). Em 2016, os Estados Unidos tinham cerca de 1,381 milhões soldados, com cerca de 509 mil no Exército, 326 mil na Marinha, 319 mil na Força Aérea, 185 mil nos Fuzileiros da Marinha, e 40 mil na Guarda Costeira, contando com 840 mil na reserva. Em 2020 os números reduziram-se ligeiramente no exército, totalizando 481 mil homens, mas a Marinha, a Força Aérea, os Fuzileiros e a Guarda Costeira registaram aumento de pessoal, contando com 337 mil, 332,6 mil, 186,3 mil e 42 mil homens, respetivamente. Segundo o relatório de 2025, em relação a números da edição de 2016, o total de números reduziu-se ligeiramente para 1 milhão e 315 mil soldados. O Exército contava então com cerca de 448 mil soldados, a Marinha com 330 mil, a Força aérea com 317, a Força Espacial com 9,5 mil, os Fuzileiros com 171 mil e a Guarda Costeira com 41 mil.

Em termos de equipamento, Washington tem, segundo dados do relatório de 2025, menos carros de combate do que Pequim (2640 vs. 4700) e menos peças de artilharia (5062 vs. 9580), mas tem 14 submarinos estratégicos (contra 6 da China) e 51 táticos, 11 porta-aviões (contra 2 da China), mais contratorpedeiros (74 contra 42) e navios anfíbios (32 contra 11). Além disso, os Estados Unidos continuam a construir parcerias e alianças com Estados do Indo-Pacífico, num esforço de conter o crescimento e modernização da China e das ameaças nucleares da Coreia do Norte, fazendo esforços para diversificar a sua presença na região, tanto com novos equipamentos, construção de infraestruturas como instalações de Radar em Palau, tal como através da modernização de bases militares na costa Oeste da Austrália, e do desenvolvimento e aprofundamento de parcerias com Estados da região. Os Estados Unidos ultrapassam mais uma vez a China no que diz respeito à sua presença em mais de 50 países e regiões, incluindo grande parte da Europa e do Médio-Oriente, como em Estados como a Coreia do Sul e o Japão, contando com cerca de 90 mil militares só na Região do Indo-Pacífico. Pequim, apesar de ter vindo a expandir a sua presença na região, ainda não chega perto do número americano, com

cerca de 2500 militares destacados em países terceiros. (*The Military Balance 2025*, 2025, p.17-20; 48-50; 250).

O relatório *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020* afirma que a principal estratégia de Pequim passa por uma modernização política e social como forma de expandir o seu poder, aperfeiçoar o seu sistema de governo e alterar a ordem internacional (p.1). Referente aos desenvolvimentos militares, a Marinha do Exército de Libertação Popular é a maior marinha do mundo, tendo sido alvo de reformas de modo a modernizá-la e torná-la numa força mais flexível, incluindo em operações para além da primeira cadeia de Ilhas do Pacífico (Ilhas Curilhas, o Japão, as Ilhas Ryukyu, Taiwan, as Filipinas e a ilha Bornéu). A Força Aérea chinesa é também a terceira maior do mundo, sendo a maior na região, com mais de 2000 aviões de combate (p. vii-x; 47). A política de Defesa do exército tem assim como objetivo garantir a soberania nacional, segurança e o desenvolvimento. Em 2019, a política de defesa e a estratégia militar da China tinham como objetivo capacitar o Exército chinês para lidar com ameaças regionais de longa data, apresentando as forças armadas como um instrumento prático da defesa dos interesses globais da China e dos seus objetivos de política externa. Pequim procurava garantir uma política de defesa ativa, visando tornar o país numa grande potência militar “de primeira categoria” pelos finais de 2049, com objetivos intermédios em 2020 (mecanização e melhoria de capacidades estratégicas) e 2035 (modernização avançada a nível de teoria/doutrina militar organizacional, estrutural, pessoal e de equipamento) (p.24-30).

O controlo do Mar Sul da China é outro dos objetivos estratégicos do governo chinês, dada à sua importância geopolítica e económica tanto para a economia chinesa, por onde são transportados 77% das suas importações de petróleo e 10% do gás natural, como para os países vizinhos. O elevado volume de comércio e de fluxos energéticos torna países como o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan dependentes desta região, uma vez que 80% do seu petróleo bruto é transportado neste corredor logístico. A China reivindica a soberania de um grupo de ilhas (Spratly e Parcel) nesta região, reivindicações contestadas pelo Brunei, Filipinas, Malásia e Taiwan (*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, p.9; p.133)

De acordo com o *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020* (2020, p.126-127) a República Popular da China é, dos membros permanentes do Conselho de Segurança, o maior contribuidor de tropas para operações

de manutenção da paz, ocupando, globalmente, a décima posição, além de ser o segundo maior contribuinte financeiro. A China participa nestas missões com as suas forças armadas, incluindo pessoal não militar como médicos, engenheiros e operadores logísticos, estando presente em vários países de África e do Médio Oriente. Como forma de projeção internacional, objetivo que Pequim tem vindo a reforçar, o Exército de Libertação Popular tem participado em diversos exercícios militares bilaterais e multilaterais, nomeadamente com a Rússia (exercício TSENTR-1), Paquistão, Camboja, Tailândia, Mongólia e Laos. Pequim tem procurado também estreitar laços com organizações internacionais como a União Africana, apoiando a sua missão na Somália e providenciando equipamento militar no valor de 100 milhões de dólares às suas operações militares.

Em suma, tanto a China como os Estados Unidos possuem dos mais poderosos exércitos do mundo, totalizando, em 2024, para quase metade de todos os gastos em defesa no planeta (Liang, *et al.*, 2025 p.3). Esta situação permite afirmar com um grau substancial de credibilidade que o sistema internacional se encontra atualmente num estado ou de multipolaridade, ou de, no mínimo, uma unipolaridade reduzida dos Estados Unidos face ao crescimento de Pequim. Esta observação parece ser corroborada academicamente. Em 2023, num inquérito realizado a mais de 60 académicos e analistas pela revista *Foreign Affairs* sobre a distribuição de poderes no sistema internacional, a maioria afirmou que este já se encontrava numa posição de multipolaridade (Foreign Affairs, 2023).

5.3 – A Política da Administração Trump para a Região do Indo-Pacífico

Contra quase todas as previsões, Donald Trump derrota Hillary Clinton nas eleições de 8 de novembro de 2016, tornando-se o 45.º Presidente dos Estados Unidos. A improvável vitória de Trump trazia consigo um elevado grau de incerteza não só sobre o futuro da política doméstica americana. Que mudanças iria Trump trazer para a política externa e estratégia dos Estados Unidos? Que grande estratégia iria orientar a sua administração? Trump tinha prometido uma visão completamente diferente das anteriores administrações, mas também nunca tinha especificado concretamente o que iria fazer uma vez eleito presidente, muitas vezes contradizendo-se. A sua abordagem em relação à China tanto parecia brotar de um descontentamento com o crescimento económico e militar de

Pequim, como também de uma crença de várias décadas de que os Estados Unidos estavam a ser injustamente explorados e deprimidos na sua relação com este país.

Na tomada de posse, Trump mencionara que uma “nova visão” governaria os Estados Unidos, exaltando que seria o “*America first*” a visão que guiaria os destinos do país e que “todas as decisões feitas em comércio, impostos, imigração e assuntos externos” seriam tomadas em benefício dos “trabalhadores americanos” e das suas famílias (The Inaugural Address, 2017).

A primeira ação significativa que Trump tomou que afetaria a região do Indo-Pacífico concretizou-se ainda antes da sua tomada de posse. A 2 de Dezembro, Tasi Ing-wem, Presidente de Taiwan, telefona a Trump congratulando-o pela sua vitória eleitoral. O telefonema quebrava décadas de protocolo entre os Washington e Taipé, marcando a primeira vez que um presidente americano estabelecia contacto com este território desde 1979. Pequim reagiu negativamente à chamada, mas desvalorizou a sua importância, afirmando que a política de uma só China se mantinha consolidada entre ambos os países. (Paletta, Lee, & Browne, 2016)

Mais significativas foram as decisões tomadas após a tomada de posse do Presidente Trump, que surtiram efeito nas relações sino-americana e que demonstravam uma postura mais crítica nas relações bilaterais. A 23 de Janeiro os Estados Unidos retiram-se do Tratado Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* – TPP) um acordo comercial multilateral com doze nações do Pacífico, que incluiria os EUA (Memorandum on Withdrawal of the United States From the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, 2017). Em fevereiro, Trump dirige-se ao Congresso, num discurso onde abordou o primeiro mês da sua presidência e os seus objetivos futuros. Defendendo uma política externa “direta, robusta e de envolvimento significativo com o mundo”, Trump parecia recuar nos aspetos mais controversos das suas promessas eleitorais, todavia, não deixou de mencionar que esperava que os países da NATO, no Médio-Oriente e no Pacífico, “pagassem a sua devida parte” e contribuíssem para a sua própria defesa.

Iremos agora atentar às decisões tomadas durante os quatro anos da primeira administração Trump no que respeita à relação com a China e com a região do Indo-Pacífico, expondo as dinâmicas e as relações que foram desenvolvidas pelo governo norte-americano. Serão analisados discursos oficiais de membros da administração, documentos estratégicos, e relatórios oficiais publicados pelo Congresso e outros

organismos governamentais. Desde modo será possível enquadrar e compreender as decisões da administração em relação ao crescimento da China e numa estratégia alargada para a região, assim como as principais iniciativas e parcerias, o apoio financeiro, a relação económica e comercial. A partir desta análise será possível avaliar em que medida a administração Trump representou ou uma rutura ou continuidade face às políticas das anteriores administrações, e como procurou estruturar uma resposta à ascensão da China no quadro estratégico do Indo-Pacífico e de uma política que se afirmava focada no interesse americano. No capítulo seguinte será analisada à luz da teoria do realismo estrutural e da vertente do *offshore balancing*.

5.3.1 – A Estratégia Político-Diplomática dos Estados Unidos

Durante a administração Trump, procuraram-se desenvolver os laços securitários, diplomáticos e económicos com parceiros regionais e antigos aliados, políticas que já vinham a ser desenvolvidas desde o “*pivot asiático*” da administração Obama.

Em junho de 2017 Trump recebeu o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi na Casa Branca, comprometendo-se a um aprofundar da cooperação securitária e defensiva na região e reconhecendo a Índia como um Parceiro de Defesa, mostrando o desejo de aprofundar a cooperação marítima, tecnológica, securitária, assim como o combate ao terrorismo e a promoção do comércio “livre e justo”, além de investimentos noutros setores da economia Indiana (Minister of External Affairs - Government of India, 2017)

Na *Indian Ocean Conference* 2017, realizada em setembro no Sri Lanka, Alice G. Wells, a secretária de Estado adjunta responsável pela região do Centro e Sul da Ásia, reforçou a postura dos Estados Unidos na região, onde se afirmavam e continuariam a afirmar como uma “potência Indo-Pacífica”, partilhando uma “visão comum” para o futuro do Oceano Índico. Essa visão, defendia Wells, tinha como pilares o “crescimento económico, desenvolvimento transparente e integração regional” através de iniciativas regionais e do estímulo à abertura económica e mercados livres (2017a). A secretária de Estado adjunta frisou igualmente a importância de combater ameaças securitárias através da “construção conjunta de capacidades e de exercícios” de modo a tornar possível partilhar o fardo securitário pelos vários Estados da região, destacando também a necessidade de se erguer uma arquitetura regional que respeitasse a liberdade de navegação, a resolução pacífica de disputas e a normas internacionais.

No campo económico, Wells (2017a) salientou a importância do crescimento e da integração económica, uma vez que na região do Indo-Pacífico verificam-se intensos fluxos comerciais e de mercadorias, destacando o papel que as empresas norte-americanas têm no desenvolvimento de países como a Índia, onde o investimento americano tem verificado um crescimento, e o Nepal, que receberá um investimento de 600 milhões de dólares em projetos no setor energético e dos transportes. Além dos esforços americanos empregues na construção de uma arquitetura securitária regional, Washington tem também prestado auxílio na luta contra ameaças transnacionais como o terrorismo, o crime transnacional, o tráfico humano e do tráfico de estupefacientes. Estes esforços materializam-se com a cooperação entre autoridades, partilha e cooperação entre serviços de informação/serviços secretos e através da coordenação de exercícios navais conjuntos, dando o exemplo do exercício naval MALABAR, realizado entre os EUA, a Índia e o Japão, o maior até à data envolvendo mais de dez mil operacionais.

A secretária-adjunta acrescentou ainda que os Estados Unidos estavam a expandir a relação com outros países, incluindo o Sri-Lanka (com que estava previsto realizar um exercício naval em outubro de 2017) e o Bangladesh, através do exercício militar SEACAT (*Southeast Asia Cooperation and Training*) (Wells, 2017a).

Em setembro de 2017, Donald Trump discursou pela primeira vez na Assembleia Geral das Nações Unidas, onde enfatizou o papel que a sua administração tinha no Indo-Pacífico. Trump afirmava não procurar interferir na soberania das outras Nações, exercendo uma política externa baseada num “realismo com princípios, orientados em torno de objetivos, interesses e valores comuns”, rejeitando todas as “ameaças à soberania, desde a Ucrânia ao Mar Sul da China” (Politico, 2017). Em setembro do ano seguinte, também na Assembleia Geral das Nações Unidas, Trump invocara novamente esta suposta política de “realismo com princípios”, referindo-a juntamente com necessidade de negociar acordos comerciais justos (algo que referiu também nos discursos de 2019 e 2020), apesar de afirmar a rejeição da “ideologia do globalismo” (Politico, 2018).

Em outubro de 2017, a secretária adjunta Wells (2017b) e o então Secretário de Estado, Rex Tillerson, visitaram a Índia, no âmbito de uma nova viagem pelo sul da Ásia com o objetivo de reforçar a cooperação económica e fomentar a realização de fóruns diplomáticos, mais uma vez enfatizando o papel da relação EUA-Índia para a estabilidade regional e global.

No mês seguinte, em novembro, no Fórum de Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC) realizado no Vietname, o Presidente Trump reafirmou a visão de um Indo-Pacífico “livre e aberto”, num espaço “onde Nações soberanas e independentes” possam prosperar “lado-a-lado em liberdade e paz”, propondo uma “pareceria revigorada” com os países do Indo-Pacífico de modo a fomentar relações comerciais, garantindo assim a “prosperidade e segurança” mútuas. Trump exigia, todavia, um comércio que fosse “justo e recíproco”, afirmando que os EUA deixariam de tolerar “abusos comerciais crónicos” (referindo-se ao défice comercial entre estes países) nem “roubos de propriedade intelectual”.

Tal como na sua campanha, Trump dedicou grande parte do discurso a críticas ao que considerava serem práticas comerciais abusivas por parte dos países do Indo-Pacífico, pois acreditava que “a segurança económica é segurança nacional”. Apesar de bastante crítico, Trump reforçava a necessidade de parceiros fortes e independentes, concluindo o discurso com um apelo à cooperação em assuntos relacionados com o crime internacional, tráfico de estupefacientes, corrupção e terrorismo, assim como a promoção prosperidade e bem-estar da região (Trump, 2017).

Ao longo do tempo, parecia desenhar-se assim uma política americana para a região que pretendia continuar e desenvolver o compromisso das anteriores administrações, com a construção de alianças e fomento de mecanismos de investimentos, enquanto se procurava um comércio mais justo e favorável aos interesses americanos. Em maio de 2018, o Secretário da Defesa James Mattis anunciou a alteração da nomenclatura do Comando Militar *U.S. Pacific Command* para *U.S. Indo-Pacific Command*, uma indicação das considerações estratégicas da administração que colocava ênfase na interligação entre a região do Índico e do Pacífico.

Em junho de 2018 Walter Russel Mead entrevista o então recém-nomeado secretário de Estado Michael Pompeo, que tinha substituído Rex Tillerson poucos meses antes. Pompeo explicou que a administração Trump não pretendia simplesmente “destruir” a ordem mundial liberal, mas sim realinhá-la em conformidade com “realidades do século XXI”, vendo o seu papel como essencialmente de um reformista, seguindo uma linha ténue entre a “importância da liderança americana” no mundo e a “soberania” dos Estados Unidos, sublinhando a importância da competição entre grandes potências, defendendo uma política “assertiva, mas flexível” na relação com Pequim e Moscovo (Mead, 2018). Pompeo, em nome do Presidente, afirmava que a relação com a China seria

“definida pela criação de regras” e pelo “cumprimento” das mesmas, não por uma “luta anárquica”, mencionando a importância das regras internacionais como base para a relação sino-americana (Mead, 2018). Assim, o principal objetivo da administração não passaria por alterar radicalmente a ordem internacional, mas antes por reescrevê-la, tornando-a mais favorável aos interesses dos Estados Unidos.

Como parte da estratégia económica da administração para a região do Indo-Pacífico, Michael Pompeo anunciou, em julho de 2018, no *Fórum Empresarial Indo-Pacífico* o apoio ao financiamento de projetos destinados ao desenvolvimento de infraestruturas digitais e energéticas, à facilitação do comércio na região, tornando-o favorável às exportações tecnológicas americanas e à promoção e assistência de parcerias público-privadas. Além dos apoios previstos em investimentos nas infraestruturas, os Estados Unidos iriam também investir cerca de 50 milhões de dólares no setor energético dos parceiros regionais, num compromisso cada vez mais explícito com a região (Remarks on “America’s Indo-Pacific Economic Vision”, 2018).

Pouco depois, a 20 de agosto, Alice Wells voltou a demonstrar o vínculo que os Estados Unidos tinham com a região, recapitulando os esforços até então realizados, tanto em investimento, como em parcerias estratégicas. Referiu o papel do Secretário de Estado no Fórum Empresarial Indo-Pacífico, assim como o seu anúncio de apoio financeiro para iniciativas económicas, energéticas e de infraestruturas, além dos investimentos financeiros no setor securitário sul-asiático, nomeadamente no Bangladesh, no Sri-Lanka e no Nepal. Wells mais uma vez referiu a necessidade da criação de uma “arquitetura regional institucional”, reforçando e adensando esforços diplomáticos com países da Associação Regional do Oceano Índico (*Indian Ocean Rim Association*), através de iniciativas como o Simpósio Naval do Oceano Índico (*Indian Ocean Naval Symposium*), a Iniciativa da Baía de Bengala para a Cooperação Técnica e Económica Multissetorial (BIMSTEC) e a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC).

Dirigindo-se à imprensa, a Secretária Adjunta destacou a importância da Índia como um parceiro dos Estados Unidos e o seu “papel central na segurança nacional dos EUA”. Neste contexto, mencionou a relevância dos Estados Unidos através de investimentos que rondam cerca de 18 mil milhões de dólares na relação securitária com a Índia, sendo também o país com que Washington realiza mais exercícios militares conjuntos.

A 4 de outubro, no *Instituto Hudson*, num discurso sobre a política externa da administração Trump para o Indo-Pacífico, o Vice-Presidente Mike Pence alertou para o rápido crescimento da China, destacando o que considerava serem graves intransigências de Pequim, nomeadamente violações do Direito Internacional e interferência na política doméstica norte-americana. Pence acusou a China de projetar poder na região do Indo-Pacífico à custa de práticas comerciais ilegais, da intimidação, e da instrumentalização da censura e da propaganda para influenciar a vida política norte-americana. Como resposta, Pence referiu os esforços de “reconstrução” levados a cabo pela administração na modernização e capacitação do exército, na construção e reforço de alianças no Indo-Pacífico (“da Índia à Samoa”), na assinatura de novos acordos comerciais bilaterais e no combate às práticas coercivas comerciais de Pequim (Pence, 2018a).

As declarações de diversos membros da administração Trump sucederam-se nos meses seguintes. A 14 de novembro de 2018, num discurso na 6.^a reunião entre os Estados Unidos e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Mike Pence detalhou os planos da administração para um Indo-Pacífico “live e aberto”. Mais uma vez vincando o compromisso americano na região, assim como o cariz “indispensável e insubstituível” da ASEAN como parceiros comerciais estratégicos, Pence reiterou o compromisso na luta contra o terrorismo e na liberdade de navegação, anunciando uma parceria de investimento em infraestruturas digitais, a *U.S.-ASEAN Smart Cities partnership* (Pence, 2018b).

Dois dias depois, na reunião do fórum *Cooperação Económica Ásia-Pacífico*, o Vice-Presidente reconfirmou o interesse dos Estados Unidos num Indo-Pacífico “livre e aberto”, destacando os apoios a projetos de infraestruturas: Pence referiu que os EUA estavam interessados na duplicação da capacidade de apoio a este tipo de projetos, anunciando uma capacidade financeira disponível até 60 mil milhões de dólares para investimentos, assim como a construção de parecerias de modo a garantir um sistema de segurança mútua. O Vice-Presidente debruçou-se também sobre os investimentos militares levados a cabo pelos Estados Unidos no Indo-Pacífico, cujos valores, nas suas palavras, “superavam o total dos três anos anteriores juntos”.

O Vice-Presidente Pence destacou ainda os avultados investimentos de empresas privadas norte-americanas na região, que abrangiam países como a Papua-Nova Guiné, Bangladesh, Nepal, Vietname, Singapura, Perú e o Chile, cujo montante superava os 61 mil milhões de dólares, e totalizando mais de 1,4 biliões de dólares investidos no Indo-

Pacífico – “mais do que a China, o Japão e a Coreia do Sul juntos” – destacando igualmente a importância que o Presidente Trump dava aos acordos bilaterais com o países dispostos a operar sob os “princípios de comércio justo e recíproco”.

Não obstante, o Vice-Presidente aludiu à importância de estabelecer parcerias multilaterais como a *Iniciativa para a Transparência no Indo-Pacífico*, que disponibilizava mais de 400 milhões de dólares para combater a corrupção e reforçar a soberania regional, assim como a necessidade de aprofundar laços com os países da ASEAN, bem como o Japão, Austrália e Índia, assegurando os aliados que “América Primeiro não significa América Sozinha”.

Já no campo militar, Pence reforçou a ideia de cooperação regional através dos exercícios navais trilaterais realizados com a Índia e o Japão (Exercício MALABAR), assim como novas parcerias militares com a Papua-Nova Guiné e a Austrália na realização de futuros exercícios militares. Além disso, Pence reafirmou que os EUA iriam apoiar esforços para proteger os direitos de navegação, incluindo o direito de liberdade de navegação no Mar Sul da China (Pence, 2018). Relativamente às relações sino-americanas, o Vice-Presidente mencionou as políticas tarifárias da administração e a sua pressão em Pequim, focando grande parte das suas críticas ao avultado défice comercial entre as duas Nações, concluindo que Washington procurava com Pequim uma relação “justa e recíproca” com respeito pela “soberania” de ambos os países.

No final de 2018 o Congresso norte-americano elaborou o “*Asia Reassurance Initiative Act*” (ARIA), legislação concebida com o objetivo de promover os interesses económicos e securitários dos Estados Unidos no Indo-Pacífico. Ao abrigo desta lei, tornaram-se disponíveis até 1,5 mil milhões de dólares, por ano, para serem utilizados com o objetivo avançar interesses americanos na região, auxiliando na defesa de países aliados, no fortalecimento dos seus sistemas democráticos e na garantia de um ambiente transparente e livre de corrupção, sobretudo nas agências governamentais reguladoras, como forma de manter o desenvolvimento de relações comerciais (S.2736 - Asia Reassurance Initiative Act of 2018, 2018).

Como parte do esforço de reforçar a postura americana no Pacífico Ocidental, em maio de 2019 os líderes da Micronésia, das Ilhas Marshall e do Palau visitaram Washington, com o Secretário de Estado Pompeo a retribuir o gesto em agosto, tornando-

se a primeira visita de um Secretário de Estado à região, reforçando o compromisso securitário americano (Scott, 2020, p.66)

Em fevereiro de 2020, Donald Trump efetuou uma visita à Índia, encontrando-se com o primeiro-ministro Narendra Modi com o objetivo de estabelecer um entendimento entre os dois Estados numa miríade de questões, tanto securitárias, como económicas e energéticas. Estabeleceu-se assim a Pareceria Compreensiva e Global Índia-EUA (*India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership*). Modi e Trump prometeram aumentar a cooperação marítima, espacial e cibernética, tanto no combate ao tráfico humano, terrorismo, tráfico de estupefacientes e crimes cibernéticos. Deram-se passos para a finalização de um acordo bilateral de comércio e anunciaram-se diversos investimentos no setor energético através do “*Strategic Energy Partnership*”. Estes investimentos tinham como objetivo tornar a rede energética da Índia mais resiliente, fomentar a inovação e o alinhamento estratégico com os EUA, e garantir uma melhor ligação entre setores energéticos e entre a indústria. A Índia também se mostrou favorável a diversificar a sua base energética através da importação de gás natural liquefeito aos Estados Unidos. Entre outros acordos, os Estados Unidos e a Índia mostraram-se favoráveis às parecerias que se tinham desenvolvido no sector nuclear, científico, tecnológico e aeroespacial.

Debruçando-se sobre o Indo-Pacífico, os Estados Unidos referiram a importância da Índia como um garante de segurança e assistência humanitária na região, tendo sido anunciado financiamento de 600 milhões de dólares para projetos de energias renováveis através da Sociedade Financeira para o Desenvolvimento Internacional, uma banco de investimento do governo americano, criada em pela lei BUILD em 2018, e que entrou em funcionamento em dezembro de 2019 com o objetivo de investir e financiar projetos em países em desenvolvimento. Foi também tomada a decisão de estabelecer a sua presença permanente na Índia pelo final de 2020.

Além dos já repetidos esforços para garantir um Indo-Pacífico livre e próspero, no plano diplomático, Trump e Modi concordaram sobre a necessidade de reforçar as reuniões trilaterais Índia-EUA-Japão, na realização de encontros ministeriais no formato 2+2 entre os ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros indianos e os seus homólogos Norte-Americanos, e em reuniões quadrilaterais Índia-EUA-Austrália-Japão, conhecidas como o QUAD, que tinham sido reestabelecidas em 2017 após a última reunião em 2008. Trump também se mostrou favorável a uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas que incorporasse a Índia como um membro permanente e

mostrou-se favorável envolvimento de empresas americanas na construção de seis reatores nucleares na Índia. Ambos os líderes reconheceram com interesse a iniciativa *Blue Dot Network*, uma organização multilateral criada em conjunto pelos EUA, Japão e Austrália, para a promoção de investimentos transparentes e sustentáveis em infraestruturas de qualidade, num esforço que engloba entidades privadas e públicas (Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership, 2020)

Em junho de 2020, o Secretário da Defesa, Mark Esper, reconhecendo a “era de competição entre grandes-potências”, enumerou sumariamente os esforços que a administração Trump tinha vindo a desenvolver na região do Indo-Pacífico no que diz respeito à introdução de novas frotas mais capazes e adaptáveis, à modernização nos fuzileiros e introdução de novos sistemas de defesa, com o objetivo de preparar o exército para possíveis conflitos futuros de “alta intensidade” contra “potências rivais”. O Secretário referiu também os esforços já mencionados na construção de alianças no Sul e Sudeste asiático (Singapura, Indonésia, Filipinas, Tailândia, Malásia, Brunei, Vietname, Coreia do Sul e Japão, etc.), mas também com a Índia, Austrália, Nova Zelândia (U. S. Mission China, 2020).

Em 2018 e 2020 foram elaborados dois relatórios para o Congresso dos Estados Unidos para avaliar a eficácia e as consequências da política da administração Trump respetivamente à região do Indo-Pacífico, nomeadamente o “*The Trump Administration’s “Free and Open Indo-Pacific”: Issues for Congress*” de outubro de 2018 e o “*Indo-Pacific Strategies of U.S. Allies and Partners: Issues for Congress*”, de janeiro de 2020. Estes documentos pretendiam averiguar, entre outros aspetos, se os interesses americanos estavam a ser salvaguardados no âmbito da política de Trump para a região, quais os montantes de investimento realizados, bem como a resposta de aliados. Em 2024 o *Government Accountability Office* (GAO), órgão responsável pela auditoria das contas públicas do governo federal, elaborou um relatório discernindo o apoio financeiro dos EUA ao Indo-Pacífico, abrangendo dois anos da administração Trump e dois da administração Biden.

O relatório “*The Trump Administration’s “Free and Open Indo-Pacific”: Issues for Congress*” (2018) referia que existia um elevado grau de continuidade nas políticas da administração em relação à China, alinhando-se com os objetivos políticos a longo-prazo dos Estados Unidos. Entre esses, um dos objetivos era a contenção de uma potência

ou conjunto de potências dominassem a massa terrestre euroasiática, uma vez que isso poderia colocar em risco a segurança e interesses dos Estados Unidos. Estas noções estratégicas mantêm-se inalteradas, algo comprovado pelas declarações de responsáveis da administração, incluindo o próprio Presidente, o Vice-Presidente, o Pentágono, tal como os documentos estratégicos oficiais (p.5).

Todavia, quando discriminados os gastos da administração (Anexos 2 – 4), verifica-se que os montantes solicitados pelo Governo federal, para os anos fiscais de 2018 e 2019 foram substancialmente inferiores quando comparado aos dos anos anteriores. Segundo o relatório, os valores que o governo norte-americano requisitou ao orçamento diminuíram para a grande maioria dos países abrangidos pela assistência americana, sendo exceção as Ilhas Fiji e Samoa que tiveram um aumento dos fundos disponíveis no ano fiscal⁹ de 2019 do que quando comparado com os do ano fiscal 2017. Também se verificou uma redução dos fundos atribuídos referentes a programas económicos, de assistência humanitária, ao desenvolvimento, combate à criminalidade e proliferação nuclear (Anexo 3 e 4) face ao ano fiscal de 2017. Todavia, quando considerando o número total das contribuições monetárias efetivamente desembolsados, e não os valores previstos no orçamento, observou-se um crescimento global, como evidenciado pela tabela do Anexo N°5, totalizando um aumento de cerca de 300 milhões de dólares.

Quando às relações entre os Estados Unidos e os seus principais aliados, tal como as dinâmicas regionais, o relatório de 2020 *Indo-Pacific Strategies of U.S. Allies and Partners: Issues for Congress*, de autoria de Dolven, et al., (2020), do *Congressional Research Service* faz uma análise geral da situação:

O Japão, tradicional aliado de Washington, continuava a ter como prioridade securitária a aliança com os Estados Unidos, apesar de divergências políticas com a administração, sobretudo no que diz respeito ao comércio e à imposição de tarifas aduaneiras que teriam um impacto negativo na sua economia. Desde 2013, Tóquio tem feito esforços com objetivo de aumentar o seu orçamento de defesa, chegando aos 5 triliões de yen em 2019 (cerca de 30 mil milhões de dólares), apesar dessa percentagem

⁹ O ano fiscal dos Estados Unidos da América inicia-se a 1 de outubro e termina a 30 de setembro do ano seguinte. Por exemplo, o ano fiscal de 2017 inicia-se a 1 de outubro de 2016 e termina a 30 de setembro de 2017. Fonte: *The federal budget process*, Obtido de USAgov: <https://www.usa.gov/federal-budget-process>

em relação ao PIB ter vindo a diminuir (Dolven, et al., 2020, p.6-7). O Japão encontrava-se também num processo de modernização da sua tecnologia militar através da substituição de aeronaves de combate obsoletas por novos modelos americanos, da modernização e substituição de embarcações, compra de novos sistemas de mísseis ofensivos e defensivos, e no aumento do número de pessoal militar, como forma de satisfazer o ímpeto da administração Trump sobre a necessidade de os aliados construírem capacidades autónomas de defesa.

Pant & Parpiani (2022) salientaram a evolução positiva da relação entre os Estados Unidos e o Japão como uma das parcerias mais robustas na região, apesar do pendor unilateralista e personalista de Trump, e das críticas que tinha feito durante a campanha eleitoral, acusando Tóquio de não fazer o suficiente para a sua defesa. O Japão também se tornou um dos principais importadores de material militar americano, incluindo de aviões caça. Além dos estados Unidos, o Japão tem expandido e diversificando as suas parcerias estratégicas, nomeadamente com a Austrália, o seu principal fornecedor energético, com a Índia, no âmbito do QUAD, e com os países da ASEAN, como o Vietname, as Filipinas e a Malásia, onde participa em exercícios marítimos (Dolven, et al., 2020, p. 8-9).

O relatório incide também sobre a Índia, país que, tal como os Estados Unidos, apoia a visão de um Indo-Pacífico “livre e aberto”, acrescentando, todavia, a noção de “inclusão” tentando manter um equilíbrio entre as relações com Washington e com Pequim. A Índia defende esta “autonomia estratégica” como forma de não antagonizar nem a China e a Rússia, este último o seu principal fornecedor de equipamento militar. O relatório afirma que a “Índia está a construir relações bilaterais com o Japão e a Austrália em consistência com os objetivos estratégicos da administração Trump”. Deste modo, a Índia guia-se por uma estratégia que prioriza as relações multilaterais, construindo e participando com vários países, incluindo a China e a Rússia, em organizações como a Organização para Cooperação de Xangai, enquanto também mantém estreitas relações com a Austrália e o Japão. As despesas militares de Nova Deli também têm vindo a aumentar na última década (2010s), chegando aos 4,3 triliões de rupias em 2019 (cerca de 60 mil milhões de dólares), crescendo a uma taxa anual de 9% desde 2009, apesar de se notar uma diminuição em percentagem do PIB (Dolven, et al., 2020, p.11).

A Austrália é outro próximo aliado dos Estados Unidos que tem investido cada vez mais na sua defesa, cooperando com a Índia e com o Japão, alinhando-se com a

estratégia americana para o Indo-Pacífico. O aumento da influência chinesa na sociedade australiana tem levado Camberra a tomar uma postura mais ativa, originando um maior desenvolvimento tanto das suas forças autónomas como através de parceiros regionais, sobretudo com os Estados Unidos. Neste contexto, tem participado em exercícios militares, como o exercício *Talisman Sabre* de julho de 2019 e em reuniões ministeriais. Desde 2013 o país tem empregado cerca de 2% do seu PIB na Defesa, levando a um aumento constante do orçamento desde 2013, com os gastos neste setor a registarem aproximadamente 39 mil milhões de dólares australianos em 2019, o equivalente a 26 mil milhões de dólares americanos (Dolven, et al., 2020, p.18).

Em relação à ASEAN, o relatório analisa a ação desta organização como um mediador diplomático, securitário e económico, referindo que alguns países membros têm aumentado os seus gastos securitários devido a incertezas relacionadas com o crescimento da influência chinesa na região. A organização apoia esforços e diálogos diplomáticos, além de possuir vários fóruns e cimeiras onde se reúnem não só Estados Membros, mas países como os EUA, Rússia, China, Japão, Índia e Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia. A ASEAN tem participado em exercícios militares navais multilaterais, tanto com a China como com os Estados Unidos, procurando manter-se independente e evitar uma rivalidade entre grandes potências, reforçando o seu papel na cooperação marítima e no desenvolvimento sustentável. Países-membros como a Indonésia, Singapura e o Vietname encontram-se numa delicada situação geopolítica, simultaneamente desenvolvendo as suas capacidades defensivas/securitárias e estreitando laços com os Estados Unidos, mas mantendo uma posição ambígua quando referente a alianças ou acordos de longo-prazo.

A Indonésia, por exemplo, apesar de ter vindo a expandir a sua cooperação securitária com os Estados Unidos e a investir na defesa, aumentando substancialmente os seus orçamentos neste setor na década de 2010s (cerca de 7,7 mil milhões de dólares em 2019) continua hesitante em aproximar-se tanto de Washington como de Pequim. A Singapura é outro exemplo. Apesar de ser um dos principais parceiros securitários norte-americanos no sudeste asiático, e de constituir um importante mercado para bens militares americanos, o seu papel é tido como de um “equilibrador e intermediador” na região (Dolven, et al., 2020, p.26). Não obstante os investimentos que tem realizado na defesa (cerca de 20 mil milhões de dólares em 2018), a Singapura tenta manter relações cordiais

com Pequim, sem deixar de protestar junto das autoridades chinesas sobre o seu comportamento no Mar Sul da China ou de manter laços securitários com Taiwan.

O Vietname é outro país com relações próximas com os Estados Unidos e outros dos seus parceiros, incluindo o Japão e a Índia, tendo realizado investimentos significativos na sua infraestrutura de defesa, aumentando o orçamento mais de 80% entre 2009 e 2019 (Dolven, et al., 2020, p.29). Apesar desta proximidade, a China continua a ser o seu principal parceiro comercial e a sua postura externa pauta-se por uma política de não-alinhamento militar, de recusa de bases estrangeiras e de alianças militares. Apesar destes desenvolvimentos, Hanói tem continuado a investir cerca de 2% do seu PIB na defesa, mais de 5 mil milhões de dólares em 2018.

Em relação à eficácia da lei *Asia Reassurance Initiative Act* (ARIA), de dezembro de 2018, o relatório do *U.S. Government Accountability Office* compilou, organizou e escrutinou as despesas no âmbito deste programa de promoção dos interesses securitários, económicos e de valores democráticos, na Ásia. O relatório procurou encontrar os fundos da responsabilidade da ARIA, concluindo que entre os anos fiscais de 2019 e 2023 foram disponibilizados cerca de 8,4 mil milhões de dólares para programas relacionados com saúde, crescimento económico, manutenção da paz e segurança na região. Esta iniciativa faz parte de um leque alargado com outros mecanismos de apoio financeiro e diplomático dos EUA para o Indo-Pacífico, sendo grande parte do orçamento disponibilizado pela ARIA dedicado à promoção de valores democráticos, sendo o restante aos interesses económicos e por último, securitários. Nos anos fiscais de 2019 e 2020, que coincidem com a administração Trump, foram disponibilizados cerca de 1,541 e 1,588 mil milhões de dólares, respetivamente (U.S. Government Accountability Office, 2024).

Outro aspeto da política norte-americana para a região do Indo-Pacífico têm sido as recorrentes “Operações de Liberdade de Navegação” (*Freedom of Navigation Operations*). Estas operações consistem em exercícios de navegação e sobrevoo realizadas com o objetivo de contrariar as pretensões territoriais marítimas e consideradas ilegítimas por parte de outras nações, reforçando assim o princípio da liberdade de navegação garantido pela lei internacional. Desde a segunda administração Obama que os Estados Unidos têm efetuado várias destas operações de navegação, sobretudo em zonas contestadas por Pequim, como o Mar Sul da China, ao largo das Ilhas Parcel (Naval Today, 2018; Panda, 2019), apesar dos repetidos protestos por parte das autoridades chinesas. Mark Esper, secretário da defesa entre 2019 e 2020 referiu igualmente que no

ano de 2019 realizaram-se um número recorde de Operações de Liberdade de Navegação no Mar Sul da China, reafirmando, todavia, que não se pretendia antagonizar Pequim e que espera a cooperação da China em “áreas de interesse comum” (U. S. Mission China, 2020).

Em relação ao papel dos aliados, Esper demonstrava-se confiante e afirmava que os EUA estavam a encorajar as Nações do Indo-Pacífico a “expandir a sua rede de relações de segurança inter-regional” com outros parceiros, dando o exemplo do Japão, que vendeu navios às Filipinas, Vietname, Malásia e ao Bangladesh, ao acordo de apoio logístico entre a Austrália e a Índia, e o compromisso da Coreia do Sul ao duplicar o seu apoio ao desenvolvimento, no âmbito da Associação de Nações do Sudeste Asiático (U. S. Mission China, 2020).

Esta estratégia de primazia marítima parece tornar-se agora num dos principais vetores da política de Donald Trump para a região, assim o afirmou James E. Fanell (2019), antigo Diretor dos Serviços de Informação da Marinha americana no Indo-Pacífico e especialista do Centro de Genebra para Política de Segurança. Para Fanell estas operações de navegação, realizadas também em parceria com aliados regionais como o Japão e o Vietname, e cujo objetivo passavam por evitar que Pequim “expandisse a sua presença e influência na região”, tendo marcando um precedente do envolvimento americano na região. Apesar destes desenvolvimentos Fanell (2019) concluiu que ainda não consistiam numa estratégia marítima formalmente articulada, acreditando que os EUA deveriam investir mais na sua capacidade de conter o expansionismo chinês.

Mesmo durante a pandemia global de COVID-19, os Estados Unidos e os aliados no Indo-Pacífico mantinham a pressão sobre Pequim. Na reunião quadrilateral (QUAD) de 6 de outubro de 2020, o Secretário de Estado Michael Pompeo referiu a importância desta aliança quadrilateral na contenção do expansionismo chinês e na manutenção da liberdade de circulação no Indo-Pacífico, aproveitando para criticar as autoridades chinesas na sua gestão da pandemia (Pompeo, 2020). Poucas semanas depois, Pompeo deslocou-se à Índia com o intuito de expandir a cooperação bilateral a nível económico e militar, anunciando novas iniciativas navais e a assinatura de um acordo de intercâmbio e cooperação securitária (Basic Exchange & Cooperation Agreement), assim como maiores cooperação com a Austrália e o Japão na região (U.S. Department of State. 2020).

Com as principais declarações oficiais, tanto do Presidente como dos principais membros da sua administração, constata-se que a política de Trump para o Indo-Pacífico tinha como principal objetivo responder ao crescimento de Pequim e contrariar a sua influência na região, recorrendo a novas parecerias, investimento e estimulando novos aliados. A China era frequentemente apresentada, retoricamente, como uma ameaça aos interesses e valores americanos na região, como evidenciado, por exemplo, pelas declarações do Vice-Presidente no *Instituto Hudson* (Pence, 2018a), ou pelas várias declarações do Presidente. Todavia, muitos dos instrumentos diplomáticos e das iniciativas promovidas pela administração já estavam a ser implementadas, pelo menos desde a anterior administração, demonstrando uma maior continuidade nas políticas de Trump. Esta realidade continuava com a ênfase no aspeto multilateral, apesar do claro contraste com as políticas comerciais de Trump.

Já em relação ao seu estilo político, Sutter (2020b) classificou o modo imprevisível e caótico de Trump como propício à incerteza nas relações com a China e com a região do Pacífico, marcado uma diferença do estilo mais previsível e calculado de Obama. Todavia, o autor considerou que Trump fez esforços diplomáticos, securitários e económicos consideráveis, com particular destaque no ano de 2017, salientando a reaproximação à Tailândia, Filipinas e Malásia, que tinham sido anteriormente afastados devido a violações de direitos humanos e corrupção. Já em 2018, embora o envolvimento dos Estados Unidos na região tenha sido menos expressivo, destacou-se o papel do Japão e da Coreia do Sul na mediação das relações entre Washington e Pyongyang, culminando na realização de uma cimeira inédita entre dos dois Estados, na Singapura, em junho desse ano, tendo sido essa a única viagem de Trump à região (p.153-155).

Na secção seguinte, serão analisados os documentos estratégicos e a postura militar da administração, de modo a compreender de que forma estas orientações políticas e iniciativas diplomáticas surgiam de diretrizes formais e delineadas pelo Estado, assim como o seu relevo na formulação de uma estratégia política.

5.3.2 – Os Documentos Estratégicos e a Postura Militar da Administração

Em dezembro de 2017, foi publicado o *National Security Strategy* (NSS), o documento de princípios estratégicos da administração Trump. Com o objetivo de “fazer América grande novamente” e de priorizar os interesses dos cidadãos americanos e “proteger os direitos e soberania” (p. I) da Nação, o NSS apresentava, o que em princípio

seria, uma estratégia securitária baseada nos valores “América Primeiro”, numa “visão clara dos interesses americanos”, e num “realismo que é baseado por fins, não por ideologia”, onde a “paz, segurança e prosperidade dependem de nações fortes e soberanas” (p.1). O documento avançava com um conceito algo contraditório de “realismo com princípios” para explicar esta visão estratégica.

Desta vez, tanto a China como a Rússia são apresentados como ameaças diretas ao “poder, influência e interesses” americanos, caracterizados como Estados capazes de prejudicar a “segurança e prosperidade” (p.2) dos EUA, consagrando-as o título de “potências revisionistas” (p.25). O NSS rompia também abertamente com a noção proposta por anteriores administrações que a China se tornaria uma democracia liberal através da sua integração “na ordem internacional do pós-guerra”. Também com um cariz que se assemelha ao realismo, o documento refere que o sistema internacional está em “continua competição” (p.28) e que os EUA irão, portanto, competir abertamente de modo a promover e defender os seus valores. De cariz menos intervencionista e pragmático, o documento reconhecia que “o estilo de vida americano não pode ser imposto a outros, nem é um culminar inevitável do progresso”, distanciando-se assim do intervencionismo externo liberal que tinha caracterizado a política externa norte-americana pelo menos desde o fim da guerra fria, mas sobretudo durante a administração Bush.

A região do “Indo-Pacífico”, que se estende desde a “costa Oriental da Índia até à costa Leste dos Estados Unidos”, ganha uma secção dedicada no relatório. Contrariamente ao anterior relatório de 2015, o NSS é bastante mais assertivo no que diz respeito à relação com a China. A administração Trump centra a competição no Indo-Pacífico entre as nações “livres” e as “repressivas”, e, apesar de referir que ainda procura cooperar com a China, simultaneamente descreve-a como cada vez mais influente e com aspirações geopolíticas contrárias aos interesses americanos, referindo a necessidade dos EUA cooperarem com países regionais neste esforços de contenção, sobretudo a Coreia do Sul, o Japão, a Austrália, Nova Zelândia e a Índia, além dos Estados do Sudeste Asiático e da ASEAN (p.46). Estabelecem-se como prioridades o compromisso com alianças e parcerias, baseadas no respeito pela soberania, comércio justo e respeito pelo Direito Internacional; uma presença militar “capaz de dissuadir e, se necessário, defender” de potenciais adversários (p.47), assim como a construção de relações de “redes de defesa” com parceiros regionais.

Deste modo, verificava-se uma posição mais conciliadora à visão radical que Trump tinha proposto durante a sua campanha eleitoral, rejeitando o intervencionismo liberal e a promoção de democracia que tinha caracterizado as anteriores administrações, mas mantendo ainda uma forte uma visão ideológica da política externa, afirmando que a política americana para o Indo-Pacífico “não excluía qualquer nação”, ao mesmo tempo que projetava uma visão maniqueísta da ordem internacional na região, dividindo-a entre uma ordem “livre” e “repressiva”. Já no seu aspeto realista, o documento acusava a China de ser uma potência revisionista, reconhecendo o cariz competitivo das relações internacionais, sendo essa rivalidade aspeto central da política norte-americana para a região.

O *National Defense Strategy* (NDS), de 2018, volta a afirmar a necessidade de contrariar a influência chinesa na região, fazendo referência à sua ascensão económica e militar com o objetivo de se tornar numa “hegemonia regional” e, por fim, substituir o poder dos Estados Unidos e conquistar uma posição de proeminência no sistema internacional (p.2). Todavia, o documento também refere que o principal objetivo das relações sino-americanas deveria ser a manutenção de uma relação militar estratégica de “transparência e não-agressão”. Como estratégia de defesa nacional a longo prazo, o NDS refere a importância de uma abordagem multifacetada, que incorpore os diversos elementos do Poder nacional (diplomacia, informação, economia, finança, serviços-secretos, poder militar), que simultaneamente seja “estrategicamente previsível, mas operacionalmente imprevisível”, com o objetivo de dissuadir potenciais adversários estratégicos.

O documento delimitava assim três objetivos gerais para as forças armadas americanas, com o objetivo de obter vantagens estratégicas: criar uma força de combate mais letal; construir e reforçar “alianças e parceiros”; e reformar o Departamento de Defesa, tornando-o mais eficaz e viável economicamente, sobretudo nas “regiões-chave” do Indo-Pacífico, na Europa e no Médio-Oriente.

Tal como o NSS, o NDS reconhece a emergência de uma competição estratégica e geopolítica entre os Estados Unidos e a República Popular da China, sendo esse o ponto de partida da estratégia norte-americana. Apesar de estender a mão à cooperação com “competidores e adversários” (p.5), os Estados Unidos deixam claro que apenas o admitem se os próprios partirem de uma posição de força onde sejam salvaguardados os seus interesses nacionais. Revelando-se mais assertivo do que o NSS, o NDS definia uma

abordagem específica para lidar com Pequim, edificando uma estratégia sob as orientações do NSS, defendendo uma postura mais militarizada, mais moderna e mais capaz, “expandindo alianças e parcerias no Indo-Pacífico” capazes de formarem uma arquitetura distinta e dissuadir potenciais agressões (p.9).

Também em 2018 foi publicado o *National Military Strategy* (NMS), que servia de enquadramento prático das políticas e estratégias definidas no NSS e no NDS. Tal como estes dois documentos, o NMS reconhecia abertamente a “reemergência da competição entre grandes potências com a China e a Rússia”, propondo uma estratégia multifacetada, integrando as diferentes áreas do poder estatal e militar para atingir os seus objetivos. Assim, priorizava-se a prontidão para o conflito enquanto, simultaneamente, se cumpriam as necessidades para operações diárias. Fazem-se também recomendações para investimentos que permitam enfatizar a capacidade letal e operacional das forças militares. O objetivo era integrar as forças operacionais convencionais (exército, marinha, força aérea) com capacidades cibernéticas e espaciais, de modo reforçar a eficácia do poder militar na resposta a ameaças, na dissolução de ataques nucleares, convencionais ou híbridas (National Military Strategy, 2018, p.3)

Estes documentos complementam-se com outros dois documentos publicados pelo Departamento da Defesa, em 2019, o “*Indo-Pacific Strategy Report*” de junho, e o “*Free and Open Indo-Pacific – Advancing a Shared Vision*”, de novembro.

O Indo-Pacific Strategy Report (2019) expandia o NSS e NDS, estabelecendo que os principais postulados estratégicos dos EUA passavam pela *prontidão*, alcançada através da criação de uma Força Conjunta de dissuasão, capaz de combater com letalidade adversários avançados tecnologicamente, fomentar parcerias e alianças, e promover *redes regionais* (*networked regions*), capazes de consistirem em uma arquitetura de segurança regional. Colocando um cenário onde adversários dos Estados Unidos usam a força para atingir os seus objetivos, o relatório sublinha que seria provável que estes usufruam de uma vantagem militar numa primeira instância, agindo com rapidez e evitando uma resposta de Washington e parceiros regionais. É este desafio crítico que surge como ponto de partida para a estratégia americana regional.

Os Estados Unidos procuravam assim manter uma presença mais “dinâmica e distribuída” no Indo-Pacífico (p.20), apesar da grande distância entre os EUA e a região. Deste modo, priorizava-se a flexibilidade e resiliência logística bem como as capacidades

dinâmicas das forças aéreas e navais americanas. Para assegurar esta estratégia, o documento refere a necessidade de desenvolver uma força militar dinâmica e com competências multidisciplinares, apta a combater em guerras não convencionais e irregulares, além de reforçar a capacidade de realizar operações cibernéticas e espaciais. Seriam também feitos esforços para melhorar as capacidades de inteligência, vigilância e reconhecimento, e para assegurar a cooperação com aliados e parceiros estratégicos, assegurando assim uma postura de prontidão e a superioridade operacional na região.

O documento referia também a importância dos cerca de vinte aliados e parceiros regionais no desenvolvimento de uma estratégia de cooperação conjunta, mas que também se pautava por um esforço de distribuição de responsabilidades entre os aliados. Esta lógica de *burden-sharing* é apresentada como essencial para reforçar a sustentabilidade da presença norte-americana e garantir a resiliência do sistema de alianças no Indo-Pacífico (p.21).

A 4 de novembro de 2019, o governo norte-americano publicou um documento que expunha a sua abordagem estratégica na região do Indo-Pacífico. Com o título de “*A Free and Open Indo-Pacific – Advancing a Shared Vision*”, este documento servia para explicitar não só as anteriores declarações de membros da administração relacionadas com o Indo-Pacífico, como também as relações estabelecidas entre os parceiros regionais, as iniciativas levadas a cabo e os seus objetivos futuros.

O relatório fazia destaque da “visão partilhada” dos EUA para a região, baseada em valores como a “paz, prosperidade”, sem deixar de mencionar o “comércio livre e recíproco”, assim como a liberdade de navegação e uma “ordem regional livre e aberta” (p.4). Os valores assumiam agora uma vertente liberal, à semelhança dos defendidos pela anterior administração, com a ênfase no respeito pela soberania e independência, resolução pacífica de conflitos, comércio livre, recíproco e transparente, tal como o respeito pela lei internacional, pela liberdade de navegação e de sobrevoos (Department of State of the United States of America, 2019, p.6).

A administração mencionava os investimentos realizados em 2018 na região, além dos mais de 1,9 biliões de dólares em comércio bilateral, assim como referia que das cinco alianças bilaterais de defesa, todas, excluindo a NATO, encontravam-se na região (Austrália, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia). A criação de acordos bilaterais, tanto comerciais como securitários eram de importância cimeira, mas, ao contrário da

retórica que o Presidente Trump tinha apresentado, a administração dava bastante importância ao plano multilateral, tanto através da ASEAN, que tinha sido o principal recetor de investimento americano (investimento cumulativo de 271 mil milhões de dólares, em 2018), como através de encontros trilaterais e quadrilaterais entre os EUA, o Japão, a Austrália (e a Índia no formato quadrilateral), fóruns regionais (Iniciativa do Baixo Mekong; Cooperação Económica Ásia-Pacífico; Cooperação Regional do Oceano Índico) e de novas iniciativas e programas de assistência técnica.

Taiwan não fora deixado de fora do documento, com os EUA a comprometerem-se no auxílio da sua capacidade de dissuasão militar, com um potencial de investimento americano a rondar os 10 mil milhões de dólares em equipamento de defesa crítica. Além de Taiwan, outros investimentos e parecerias regionais foram anunciados ou expandidos, incluindo na Malásia, Tailândia, Vietname, Camboja, Bangladesh, Sri-Lanka, Nepal, Maldivas, Laos, Mianmar, Micronésia, Austrália, Nova-Zelândia e Papua-Nova Guiné (p.10-12). Em setembro de 2019 foi lançado o “*Pacific Pledge*”, um plano de assistência no valor de 100 milhões de dólares, que se somava aos 350 milhões que os EUA investiam anualmente. Em conjunto com o *Pacific Pledge*, a USAID investia também 62 milhões de dólares em programas de desenvolvimento, duplicando o seu investimento em relação aos anos anteriores.

O relatório também faz menção do apoio providenciado através do USAID no aumento da competitividade e de novas oportunidades comerciais no Bangladesh, Mianmar, Laos, Mongólia e nas Filipinas, assim como apoio significativo a reformas feitas pelo Vietname, tornando-o mais competitivo (p.13). Fruto destes investimentos, em 2019 as exportações de bens e serviços para o Indo-Pacífico totalizaram cerca de 720 mil milhões de dólares, aumentado 4,5% em relação a 2017 (p.14). Em julho de 2018 foi criado o *Infrastructure Transaction and Assistance Network* para fomentar o crescimento do setor privado através da assistência financeira americana em conjunto com outros mecanismos americanos de investimento e modernização. Os acordos comerciais, outra característica da estratégia da administração, são mencionados: em julho de 2018 os Estados Unidos renegociaram o acordo de comércio livre com a Coreia do Sul; em outubro de 2019 os EUA assinaram um acordo comercial com o Japão, garantindo o acesso preferencial de bens agrícolas americanos aos mercados japoneses.

O aspeto securitário/militar é deixado para a parte final do relatório, mas não deixava de ser relevante. Os Estados Unidos contam com cerca de 375 mil oficiais e civis

no Comando Indo-Pacífico (USINDOPACOM), tendo como objetivo em manter uma presença efetiva na região. O memorando assinado com a Singapura em 1990 sobre o estabelecimento de facilidades americanas foi atualizado, estendendo o acordo em 15 anos, permitindo que o exército americano tenha acesso a bases navais e aéreas, como apoio logístico, aviões e navios. Desde 1992, o USINDOPACOM, em conjunto com as forças armadas da Tailândia e com outros países parceiros, realiza um exercício militar (Cobra Gold) com o objetivo de fortalecer a cooperação regional na área da assistência e resposta a desastres humanitários.

A liberdade de navegação no Indo-Pacífico é outra grande preocupação dos Estados Unidos, referindo que as pretensões territoriais chinesas no Mar Sul da China (que inclui territórios disputados como as Ilhas Paracel e Spratly) são “infundadas, ilegais e irracionais” e sem qualquer mérito “histórico, legal ou geográfico” (p.23).

Para fazer frente às reivindicações chinesas, os Estados Unidos, em maio de 2019, realizaram um exercício de navegação com a Índia, o Japão e as Filipinas no Mar Sul da China. Adicionalmente, em setembro do mesmo ano realizou-se um exercício marítimo, co-hospedado pela Tailândia, entre os EUA e os países da ASEAN. O documento identifica também a importância das ameaças transnacionais como ataques cibernéticos, tráfico, terrorismo, crime violento e pescas ilegais, sendo o aspeto ciber-securitário reforçado, com os Estados Unidos a coordenar esforços com países como a Austrália, Japão, e Coreia do Sul para mais eficazmente punir estes crimes, cujas ramificações vão desde o setor financeiro, à economia e terrorismo, formando, em outubro de 2019, uma parceria com a ASEAN para coordenar esforços de combate (*U.S.-ASEAN Cyber Policy Dialogue*).

Outrossim, os Estados Unidos dedicavam esforços para combater a proliferação nuclear na Coreia do Norte, combater violações da liberdade de navegação, reforçar a conservação ambiental no Camboja, Filipinas e Indonésia, ajuda humanitária no caso de desastres naturais, limpeza de vestígios da guerra no Vietname e programas de investimento em ciências e tecnologias (Department of State of The United States of America, 2019).

Provavelmente o documento estratégico mais revelador da estratégia da administração seja o *U.S Strategic Framework for the Indo-Pacific* (2018), elaborado pelo Concelho Nacional de Segurança em 2018 e desclassificado em 2021. O documento

apontava sumariamente para os principais desafios aos interesses dos Estados Unidos na região do Indo-Pacífico, tendo como ponto de princípio a manutenção da “primazia estratégica dos EUA na região e a promoção de uma ordem económica liberal” e que, simultaneamente, “impedisse a China de estabelecer novas esferas de influência antiliberais” (p.1). Os principais objetivos estratégicos dos Estados Unidos eram assim a defesa dos cidadãos americanos na região, evitar a proliferação nuclear, manter o poder económico, diplomático e militar, aumentar a credibilidade e eficácia dos aliados e, finalmente, manter a preponderância/primazia estratégica poder americano e os seus valores.

Face à crescente influência de Pequim, que tem vindo a alterar o equilíbrio de poderes regional, e à intensificação da competição securitária, os EUA procuram assegurar que a sua presença na região continua preeminente, sendo esta necessária para atingir os seus “interesses globais” (p.2). Tal como os outros documentos não-classificados, este relatório apontava como importante o reforço do apoio a aliados tais como o Japão, a Coreia do Sul e a Austrália, além da revigoração de alianças com países como as Filipinas e a Tailândia, tornando-se imperativo redistribuir por todos os aliados uma maior responsabilidade na sua própria defesa (“*burden-sharing*”). Aludia também à importância da Índia na região e na necessidade acelerar o seu crescimento como forma de a tornar Nova Deli num “contribuinte positivo de segurança”. À semelhança das declarações de membros da administração e de anteriores documentos, os Estados Unidos apoiavam os esforços da ASEAN como uma componente da estratégia americana no Indo-Pacífico e na arquitetura securitária regional, reforçando-se o combate ao terrorismo, a segurança marítima, os laços económicos, e a manutenção da influência americana nos países aliados.

A administração Trump, tanto pelas declarações do Presidente, como de outros funcionários governamentais, apesar da retórica do “realismo com princípios”, acabou por garantir um elevado grau de continuidade face às anteriores administrações, dando continuidade a alianças já tradicionais, como com o Japão e a Austrália, e aprofundando parcerias com países como a Índia, que já vinham a ser desenvolvidas pelas duas últimas administrações, e reativando iniciativas como o QUAD ou criando novas iniciativas regionais. Apesar de Trump ter introduzido elementos de rutura, sobretudo pela sua ênfase em políticas comerciais agressivas, e pela administração reconhecer explicitamente a natureza competitiva da sua relação com Pequim, algo que até então era omitido dos

documentos estratégicos, a administração não se afastou do objetivo estruturante da política externa norte-americana: impedir a consolidação de uma hegemonia chinesa no Indo-Pacífico, fazendo os possíveis para arregimentar aliados e parceiros. Iremos retomar a uma análise mais abrangente da grande estratégia americana no último capítulo desta dissertação.

5.3.3 – A Relação Económica e a Guerra Comercial

Além da componente militar e diplomática, o aspeto económico e comercial era um pilar da estratégia da Administração Trump para o Indo-Pacífico e para a contenção da China.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Presidente foi a retirada do tratado *transpacífico* (TPP) uma das principais ferramentas do *pivot asiático* da administração Obama. Após anos de negociações, este tratado pretendia tornar num dos maiores e mais ambiciosos tratados comerciais, representando cerca de 40% da economia global e prevendo a redução e eliminação de tarifas alfandegárias, a liberalização do comércio e novas regras sobre investimento externo, comércio eletrónico, propriedade intelectual, condições de trabalho e proteção ambiental. Apoiantes do tratado, como Edward Alden, investigador do *Council on Foreign Relations*, criticaram a decisão de Trump, afirmando que prejudicaria a competitividade da economia americana e tornaria mais difícil contrariar os “abusos” de Pequim. Já Trump criticava o acordo por prejudicar os trabalhadores americanos, por contribuir para a perda de indústria americana e por não contribuir para a redução do défice comercial (McBride, Chatzky, & Siripurapu, 2021).

Foi também em 2018 que começou a “Guerra Comercial” entre os Estados Unidos e a China. Trump tinha afirmado ao longo da sua campanha que, de modo a combater o que apelidava de táticas comerciais injustas e predatórias por parte de Pequim, iria impor tarifas aduaneiras aos produtos chineses, com o objetivo de fomentar o setor industrial americano. As tarifas comerciais introduzidas pelos Estados Unidos em 2018 foram aplicadas em seis vagas ao longo do ano. Inicialmente, as primeiras três vagas ocorreram entre janeiro e junho, com a introdução de uma tarifa de 30% sobre painéis solares e 20% a 50% sobre máquinas de lavar roupa, depois, em março, foram aplicadas tarifas de 10% ao alumínio e de 25% ao aço, num total de 18 mil milhões de dólares, tendo sido alargada

a países inicialmente excluídos como o Canadá, o México e a União Europeia em junho (Amiti, et al., 2019).

As tarifas dirigidas à economia chinesa iniciaram-se em julho, com a aplicação de uma tarifa de 25% sobre bens importados no valor de 34 mil milhões de dólares (Amiti, et al., 2019; Swanson, 2018), tendo sido, no mês seguinte, aplicada uma tarifa adicional de 25%, abrangendo as importações chinesas no valor de 16 mil milhões de dólares. Como resposta, a China introduziu tarifas retaliatórias em 3,3 mil milhões de dólares de exportações americanas de aço, alumínio, bens alimentares e agrícolas, assim como tarifas adicionais no valor de 110 mil milhões de dólares nos meses de julho, agosto e setembro (Amiti, et al., 2019). Após estas medidas retaliatórias de Pequim, os dois países iniciaram esforços negociais para encontrar um entendimento, mas, com o gorar das negociações, Trump anunciou, em setembro, uma tarifa adicional de 10% a bens chineses no valor de 200 mil milhões de dólares, tendo Pequim respondido com mais tarifas no valor de 60 mil milhões de dólares (Yuqing 2018).

No verão de 2019, a administração Trump tinha imposto a Pequim tarifas no valor de 250 mil milhões de dólares, ameaçando com tarifas adicionais no valor de 325 mil milhões. Por seu lado, a China tinha imposto tarifas no valor de 110 mil milhões de dólares. As tarifas foram implementadas à revelia dos mecanismos jurídicos da OMC, tendo como objetivo combater o crescente défice comercial que se registava entre Washington e Pequim, além de punir as transferências tecnológicas fraudulentas e roubos de propriedades intelectuais por parte da China, punir os subsídios estatais a empresas controladas pelo regime, e as restrições que os bens americanos tinham no mercado chinês.

Os impactos das tarifas na economia chinesa sentiram-se a diversos níveis. A bolsa de Shangai sofreu uma redução de 20% em relação ao seu máximo de janeiro 2018, perdendo o título da segunda maior bolsa para Tóquio, o yuan também enfraqueceu em relação ao dólar (Yuqing 2018) apesar de se verificar o aumento, pelo menos a curto-prazo, de bens de consumo como resultado das tarifas (Amiti et al. 2019, p.6).

A administração Trump também agiu de modo a restringir o acesso a investimentos e tecnologias americanas, assim como uma panóplia de restrições ao investimento chinês nos Estados Unidos, resultando na diminuição deste em 95% no ano de 2018. No ano seguinte implementaram-se restrições a empresas americanas que

usassem tecnologias de informação e comunicação de entidades consideradas como potenciais riscos à segurança nacional, visando empresas chinesas como a Huawei, acusada pelo Congresso e pelo Federal Bureau of Investigation (FBI) de permitir que *hackers* do governo chinês realizassem ataques cibernéticos e espiassem membros do governo americano.

Bisley (2020) considerou que o aspeto comercial da relação com a Ásia foi a principal alteração da política externa de Trump em relação aos seus antecessores, apesar de considerar este desenvolvimento como negativo, uma vez que esta abordagem instrumental das relações económicas enfraquece a posição dos Estados Unidos na região, em favorecimento da China. Apesar de não existir um corte radical com a política das anteriores administrações, Bisley reconhece que a administração Trump introduziu uma dinâmica diferente na relação com a Ásia, dando uma menor ênfase à promoção de valores democráticos e direitos humanos, focando-se numa visão realista e nacionalista da relação entre os Estados, privilegiando as relações bilaterais.

Capítulo VI – A Grande Estratégia Trump e *Offshore Balancing*

6.1 – Existe uma Grande Estratégia Trump?

Ao longo da sua campanha, Trump fez um conjunto de declarações críticas do intervencionismo liberal que marcou as anteriores administrações norte-americanas. Estas críticas visavam sobretudo a política externa da administração de George W. Bush, caracterizada pelo intervencionismo externo na região do médio-orient, como a política externa de Barack Obama, que, para Trump, não se tinha afastado significativamente deste molde intervencionista.

Como candidato presidencial, Trump criticou não só as avultadas despesas destas políticas, como dos gorados esforços de promoção dos valores liberais americanos, esforços esses que considerava supérfluos e irrelevantes para a promoção do bem-estar doméstico. De modo geral, Trump colocava-se como o oposto do que os tradicionais políticos norte-americanos defendiam, propondo-se, como alguém externo ao sistema político convencional, reforma-lo em prol dos cidadãos e dos interesses americanos. Tal como foi previamente descrito nos capítulos anteriores, no decorrer da sua campanha eleitoral, o candidato Trump pareceu esboçar uma política externa contrária àquela que tinha sido implementada desde o fim da Guerra Fria, de cariz mais nacionalista e em noções realistas de poder, do interesse americano, do unilateralismo e até do isolacionismo.

A China era um habitual alvo do candidato presidencial, com as críticas a incidirem sobretudo sobre o aspeto comercial das relações entre os dois países. Apesar de criticar os esforços de Pequim em militarizar e construir bases no Mar Sul da China, afetando os seus vizinhos, Trump frequentemente centrava a sua retórica na discrepância de trocas comerciais entre Washington e Pequim. Na sua opinião, tratava-se essencialmente de uma questão comercial, que se resolveria através da sua capacidade como um audaz negociador, capaz de equilibrar os défices comerciais e conseguir melhores acordos de modo a favorecer os cidadãos americanos. Trump também prometia impor medidas mais restritivas e protecionistas, mesmo que isso encabeçasse perdas temporárias à economia americana. Esta nova visão implicava para a política externa uma rejeição de tratados comerciais internacionais considerados “injustos”, uma aposta numa diplomacia e retórica belicosa e a crença na capacidade de renegociar tratados de modo a favorecer os interesses nacionais.

O antagonismo de Trump não se revelava somente contra Pequim, pois o longo da sua campanha demonstrou um igual descontentamento com o apoio que os Estados Unidos providenciavam a países aliados, pois considerava que estes deviam primeiramente, sustentarem-se a eles próprios, e segundo, não estarem dependentes dos apoios americanos.

Parte das críticas que Trump tinha reiterado pareciam coincidir com o que Barry Posen afirmara na sua obra *Restraint* (2014) onde advogava por uma reformulação da política externa norte-americana, de cariz menos intervencionista e não tanto motivada por conceitos liberais/internacionalistas, mas sim por princípios realistas. Para Posen, a política externa dos Estados Unidos devia derivar principalmente de princípios realistas, tais como a noção de equilíbrio (ou balança) de poderes num mundo multipolar, a contenção de gastos, e a ênfase nos interesses nacionais americanos.

Posen tinha criticado a “Hegemonia Liberal”, termo que usava para denominar a ordem internacional liberal que tinha vigorado desde o final da Guerra Fria, semelhante à ideia de primazia, afirmando que esta estratégia não só não se demonstrou eficaz na garantia e defesa dos interesses securitários dos Estados Unidos nas últimas décadas, como iria continuar a assegurar resultados nefastos caso continuasse a ser implementada (p.24).

Tal como Trump, Posen (2014) colocara dúvidas na necessidade dos Estados Unidos serem o principal garante de apoio militar e financeiro de alianças como a NATO ou a aliança de cooperação militar com o Japão, já que o seu principal rival, a União Soviética, cessara de existir, e a China, segundo o autor, ainda não constituía um perigo significativo ao Japão, deixando de constituir um imperativo para os interesses estratégicos dos Estados Unidos. O que era necessário, no entender de Posen, era uma renegociação do papel americano nestas alianças, uma vez que não se justificavam os custos excessivos, pois tanto a Europa como o Japão podiam contribuir com mais esforços para a sua própria defesa (p.34-36).

Como referido no capítulo inicial, Layne (1993) tinha descrito algo semelhante no seu artigo *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, argumentando que a estratégia de preponderância/primazia seria insustentável a longo prazo, pois num sistema internacional unipolar, dominado por uma só potência hegemónica, eventualmente as outras potências iriam fazer esforços para a conter (Layne, 1993, p.7, citando Waltz,

1991). A estratégia de “hegemonia benigna” seguida pelos EUA exigia que os países aceitassem a ordem económica e militar de Washington, evitando que outras potências se sentissem tentadas a tornarem-se grandes potências, no entanto, essa estratégia leva a que outros usufruíssem do poder militar e económico americano sem contribuir substancialmente para o mesmo. Estas preocupações eram perceptíveis durante a campanha eleitoral de Donald Trump, que criticou várias vezes o alegado cariz unilateral e injusto dos tratados internacionais e de alianças militares, dando a possibilidade do Japão e a Coreia do Sul adquirirem uma capacidade nuclear autónoma como forma de defesa. Também as suas propostas comerciais unilateralistas e mercantilistas podem ser entendidas segundo a perspetiva que Layne (1997) apresenta, ao defender que esse seria um dos aspetos de uma estratégia de *offshore balancing*.

Autores como Apeldoorn et al., (2023) afirmam que Trump adotou uma estratégia “*neomercantilista*” com base no nacionalismo económico, marcando uma rejeição da anterior estratégia que os autores designam de “globalismo de porta aberta” (“*Open door globalism*”)¹⁰ que em grande parte se assemelha às ideias de primazia e hegemonia liberal. Segundo os autores, a política externa de Trump não tinha como objetivo a manutenção de mercados abertos e livres, nem a manutenção de um sistema global capitalista. Pelo contrário, as políticas de Trump eram marcadas pelo protecionismo económico, como forma de reconstruir a base industrial americana e, no entender dos autores, de contrariar a ordem liberal (p.107). Apesar do carácter caótico e das contradições que marcaram os quatro anos da administração, impossibilitando o desenvolvimento de uma grande estratégia alternativa e coerente, Apeldoorn et al., identificam, todavia, a existência de uma “mudança ideológica clara”, por parte da administração (p.108).

Assim a visão “*Trumpista*” marcava-se pela rejeição do papel de liderança norte-americana e por uma rejeição do “globalismo”, um alvo já frequente das críticas do Presidente durante a campanha eleitoral, dando-se ênfase à noção de soberania nacional e a uma abordagem política transacional. Trump não subscrevia à visão Wilsoniana de que os Estados Unidos tinham um desígnio especial de liderança global, em prol do bem

¹⁰ Semelhante à estratégia de *Primazia*, Apeldoorn et al. (2023) caracterizam a grande estratégia de Washington anterior à administração Trump com o nome de “*Open door globalism*”, caracterizando-se pelo constante expansionismo económico, indispensável à prosperidade americana; o apoio ao mercado livre e a promoção de uma ordem mundial liberal, como forma de garantir o objetivo geral do expansionismo económico; e um compromisso ideológico à ideia de excecionalismo americano como legitimação da estratégia.

comum. Esta rejeição da promoção da democracia, foi, segundo os autores, uma clara demarcação das anteriores administrações (Apeldoorn et al., 2023, p.109-111). De notar, todavia, que a rejeição ideológica da expansão do *excecionalismo* americano não corresponde a uma postura isolacionista, nem a uma rejeição das ambições globais dos Estados Unidos. O que Trump rejeitava era a noção que os EUA se colocariam numa posição de liderança que servisse de exemplo para o resto do mundo. Economicamente, a política *neo-mercantilista* do presidente tinha como objetivo não pressionar outros países a abrirem os mercados aos bens americanos e abandonarem as suas próprias políticas mercantilistas, mas sim reforçar a indústria norte-americana, combatendo a perda de empregos, evitando que se deslocassem para outros países, apesar da estratégia ter um sucesso limitado (p.114).

Para Stokes (2018), o aspeto securitário da política externa de Trump, apesar da retórica, apresentou maior continuidade em relação às administrações anteriores do que inicialmente esperado, mantendo o envolvimento no Afeganistão, os compromissos securitários na Europa (NATO) e na Ásia. Já do ponto de vista económico, Stokes conclui que existiu uma desvinculação para com a ordem internacional liberal, apontando para o desenvolvimento de uma nova política de “bilateralismo” centrado no “*America First*” cuja lógica se baseava numa “análise de custo-benefício” das políticas, afastando-se da estratégia americana do pós-Guerra Fria.

Soller & Sá (2018) recorrem à classificação de Walter Russel Mead (2009) do *jacksonianismo*¹¹ para caracterizar a estratégia externa de Donald Trump. Segundo os autores, esta estratégia assentava no nacionalismo, na defesa do bem-estar americano como o fim último da política externa, na defesa da honra e do prestígio, numa postura agressiva e na preferência pelo realismo político (p.100). Concluem assim que os Estados Unidos, durante a administração Trump, enveredaram por uma “estratégia realista de primazia num sistema em equilíbrio de poder” (p.105). Apesar de identificarem a estratégia baseada na matriz *jacksoniana*, constataam que se tratou de uma estratégia que implicou a continuidade da “primazia americana”, apesar de se dar em “moldes

¹¹ Walter Russell Mead cunhou o termo *Jascksonionismo* na sua obra “Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World” (2009) baseado no apoio popular do Presidente Andrew Jackson, centrada em valores como a honra, a independência, coragem e orgulho militar (p.88). Na política, traduz-se numa desconfiança no poder federal e nas elites, ceticismo em relação a uma política externa benevolente. Essencialmente de índole populista, baseia-se na comunidade popular (folk) americana, que pode ser entendida como a classe média, priorizando investimentos na defesa, uma política económica que priorize a classe média e uma política externa de instinto e não de ideologia (224).

diferentes”, uma vez que rejeita o tradicional papel americano do garante de estabilidade e manutenção da ordem liberal internacional (p.107).

Na região da Ásia, esta estratégia representou uma continuidade com as políticas do rebalanceamento (ou *pivot* asiático) de Obama, mas partindo do princípio de que a relação será explicitamente de antagonismo, não se esperando a cooperação, mas sim a competição. Em relação à China, Soller & Sá (2018) referem que Trump aceitou uma zona de influência chinesa na Coreia do Norte, como forma de controlar as ambições de Pyongyang, mas por outro mostrou uma postura confortativa na relação comercial e de rejeição do multilateralismo económico, como foi exemplo a saída do TPP. Noutras políticas Trump mostrou continuidade, como na sua relação com parceiros, sobretudo na relação com o Japão.

Autores como Patrick Cronin (2020), por sua vez, discordaram, caracterizando os esforços dos Estados Unidos no Indo-Pacífico em torno de 4 elementos básicos: a ordem internacional baseada em normas, desenvolvimento económico sustentável, diplomacia inclusiva e cooperação securitária (p.117). Assim, Cronin classificava como errónea a noção que a administração Trump tinha rejeitado a “ordem liberal”, como referida por Soller & Sá (2018) ou Stokes (2018), apesar de concordar com a continuidade da mesma em relação às anteriores administrações. Como compromisso, Cronin apontava para o apoio económico e de defesa que os EUA têm para com os seus aliados do Indo-Pacífico, com o aumento do orçamento para operações militares no seu valor mais elevado desde 2001, entre outros programas de apoio financeiro e desenvolvimento (p.123). O autor conclui assim que apesar da crescente tensão entre os Estados Unidos e a China, esta não deve originar em hostilidade, uma vez que partilham muitos interesses comuns, mas que existiram uma intensa “competição”, onde os EUA “reafirmariam regras e normas para fortalecer o sistema internacional baseado em regras” (p.125).

Autores como David Shambaugh (2021) afirmaram que a retirada dos Estados Unidos do TPP “danificou profundamente” a credibilidade e reputação dos EUA junto dos aliados e parceiros do Sudeste Asiático, pois demonstrou uma imprevisibilidade no compromisso americano na região (p.69). Essa situação foi remediada no decorrer de 2017, com os Estados Unidos a demonstrarem um elevado engajamento de Washington nessa região, evidenciado pela pelas viagens e declarações do Presidente, tal como pelos documentos estratégicos, apesar de alguns aliados se terem mostrados cétricos do compromisso americano face à retórica por vezes contraditória e vaga de Trump.

Incidindo sobre a presença americana na região do Sudeste-Asiático, Shambaugh (2021) refere elementos tanto de continuidade e de rutura face à administração Obama. Tal como a anterior administração, Washington deu continuidade aos esforços na melhoria da prontidão e modernização militar, no reforço de parcerias e alianças, e, contrariamente ao que se poderia esperar, a compromissos e a mecanismos e instituições multilaterais (p.74). A presença económica americana também tinha crescido em países da ASEAN, apesar de ter chegado mais tarde ao setor tecno-industrial. O autor conclui que, devido às tarifas aduaneiras que provocaram tensões comerciais e perturbações nas cadeias logísticas, um número considerável de empresas americanas tem vindo a deslocar parte das suas operações para o Sudeste Asiático, como uma estratégia de desvinculação (“*de-coupling*”) (p.81). No entanto, existiu uma rutura, uma vez que a administração Obama priorizou a ASEAN de modo inédito, uma presença que não se revelou tão acentuada durante a administração Trump, que cortou fundos, por exemplo, a iniciativas de diplomacia pública, priorizando ganhos a curto-prazo e não a longo-prazo (p.100). O autor ressalva, no entanto, que esta política não significou um menosprezo da administração para a região, mas sim ao que o autor chama “regresso a um padrão tradicional de (des)atenção episódica dos Estados Unidos” (p.101).

Assim como poderemos caracterizar a grande estratégia de Donald Trump para a China e para o Indo-Pacífico?

Beckley (2021), apontou para dois modos significativas que Trump alterou a política externa dos Estados Unidos, diferenciando-o das restantes administrações: primeiramente, o aspeto competitivo da relação sino-americana que a tomou aspeto cimeiro da sua administração, identificando Pequim como a principal ameaça aos interesses americanos e redirecionando recursos para a sua contenção; segundo, pela rejeição da terminologia de “parceiro estratégico” em prol do uso de terminologia antagónica nos documentos estratégicos da administração (NSS e NDS) que indicavam claramente a existência de uma rivalidade entre os dois países assim como alertava para o comportamento predatório de Pequim. Beckley (2021) aponta assim para os principais elementos da política de Trump para a China, sendo que primeiro aspeto é o aumento da capacidade militar com o objetivo de ultrapassar a capacidade das forças chinesas, sobretudo com o aumento dos investimentos quantitativos e qualitativos na Marinha e na criação da nova “Força Espacial”, adicionando mais um ramo ao complexo militar americano. Esta ênfase no investimento militar é comprovada pelo aumento de 20% do

orçamento defesa nos primeiros dois anos da administração, com o orçamento para 2020 a tornar-se o maior desde a guerra do Iraque. O elemento económico foi outra destas políticas igualmente importantes, conseguida através da imposição de tarifas alfandegárias e de restrições de investimento, de modo a assegurar a primazia tecnológica americana e investimentos nos países aliados do Indo-Pacífico.

Apesar das dificuldades inerentes em se definir uma grande estratégia holista, clara e distinta para a administração Trump, conseguimos identificar vários padrões e comportamentos que nos proporcionam uma imagem da estratégia de Trump: Primeiramente, podemos afirmar com alguma certeza que existiu um grau de continuidade da política externa de Trump com a das anteriores administrações no que diz respeito à região do Indo-Pacífico e em relação à China. Essa continuidade demonstrou-se pela postura ativa dos Estados Unidos na região, sobretudo no Sudeste Asiático. Apesar da política de “rebalanceamento” para a Ásia se ter iniciado durante a administração Obama, a administração Trump manteve muitos dos seus mecanismos, instituições e organismos, utilizando e expandindo os seus projetos de cooperação com países aliados e elevando em grau as cooperações com países como a Índia, ou com instituições multilaterais como a ASEAN. Assim, político-diplomaticamente fizeram-se esforços para continuar a cooperação, entre os países do Sudeste Asiático, do Pacífico Ocidental, com o Japão, Austrália, Índia, tanto através de acordos de parcerias estratégicas, exercícios militares, ou acordos bilaterais e trilaterais (Scott, 2020).

Os investimentos americanos e o apoio, levado a cabo por organismos como a USAID, também continuaram. Apesar da redução dos montantes disponíveis no orçamento do governo federal (ANEXO 1-3) os gastos totais desembolsados, segundo o *website* oficial do governo norte-americano (foreignassistance.gov) foram mais elevados (ANEXO 4), apesar de Shambaugh (2021) apontar para algumas reduções em programas de apoio ao desenvolvimento e diplomacia pública.

Militarmente, os exercícios de liberdade de navegação passaram a ser uma ferramenta recorrente da Marinha norte-americana, como parte da sua política de pressão face à China. Estes exercícios, conhecidos como *Freedom of Navigation Operations*, realizaram-se em maior número do que na antiga administração, fazendo das demonstrações de força uma ferramenta de dissuasão das ambições chinesas no Mar Sul da China, mas também de pressão face a rivais mais hostis como a Coreia do Norte. A Marinha, e as forças armadas de modo geral, também foram reforçadas para possuírem

forças mais letais e capacidades multidisciplinares como forma de lidar com os novos desafios estratégicos. A alteração da nomenclatura do comando militar americano, em maio de 2018 de *US Pacific Command* (USPACOM) para *US Indo-Pacific Command* (USINDOPACOM) demonstrou outrossim o compromisso americano para com a região.

Já retoricamente existiu uma clara demarcação em relação à anterior Administração. Trump tinha uma posição mais agressiva e explicitamente confrontativa com a China, evidenciado pelos documentos estratégicos e declarações públicas, frequentemente apontando Pequim umas vezes como um rival estratégico, outras vezes como uma potência revisionista que correspondia à principal ameaça do poder e interesses norte-americanos. Apesar de se apelar à cooperação esta geralmente dirigia-se em assuntos como a proliferação nuclear ou outros assuntos como o terrorismo, de forma geral, a relação demonstrou-se competitiva.

O instrumento económico foi onde se verificaram as maiores diferenças (Bisley, 2020). Trump fez das tarifas uma autêntica arma de arremesso político, impondo, no segundo ano do seu mandato, avultados impostos aduaneiros a bens e produtos chineses, o que mereceu uma resposta recíproca de Pequim, mergulhando o mundo num clima de instabilidade. Taim (2024) considerou que a política comercial de Trump se baseava numa “noção realista da política de poder onde os Estados procuram reforçar o seu poder relativo e benefício económico no sistema” (p.17). Todavia, o pendor transacional e unilateral característica da política de Trump, como o seu foco em ganhos a curto-prazo, coloca-se nos opostos de uma política realista convencional e ponderada, com objetivos estratégicos a longo-prazo. A instabilidade e imprevisibilidade inerente à administração, dificultaram a cooperação com outros aliados. Deste modo o autor conclui que a “política realista” de Trump teve um impacto negativo no equilíbrio de poderes, uma vez que não integrou uma abordagem diplomática coerente.

Ideologicamente, Trump rejeitava os aspetos mais intervencionistas das grandes-estratégias liberais que acreditavam no poder conciliador e normativo dos Estados Unidos na construção de uma ordem mundial regida por regras e instituições, mas também não articulou uma estratégia puramente realista, centrada numa minuciosa política de equilíbrio de poderes. Apesar de Trump efetivamente ter mantido muitos dos mecanismos das anteriores administrações, e da rutura com as mesmas não ter sido tão dramática como esperado, o Presidente frequentemente demonstrou uma abordagem unilateralista e soberanista, centrada em ganhos imediatos e numa retórica divisiva, que nem sempre era

favorável as ambições gerais da administração. Heydarian (2020, p.29) considerou que, como consequência desta abordagem, verificou-se uma redução acentuada na confiança dos parceiros asiáticos na credibilidade e liderança dos Estados Unidos, considerando um “desastre para o *soft-power* americano”.

Apesar das contradições, em relação à China existiu um misto tanto de continuidade como de mudança. As parcerias e aliados expandiram-se, mas num claro quadro de contenção às ambições da China, mas a retórica com os aliados deixava-os reticentes. Além disso, conjugaram-se instrumentos militares e económicos, mas foi sobretudo pelas tarifas no âmbito da “guerra comercial” com a China que a administração Trump se diferenciou, ao adotar uma política económica protecionista, contrária as anteriores administrações, numa rejeição de acordos comerciais multilaterais e consensuais, visando a aplicações de encargos aduaneiros e promoção de relações bilaterais.

Em 2018, Barry Posen expôs o que considerava a grande-estratégia de Trump: uma “*hegemonia iliberal*”, centrada na manutenção do poder económico e militar americano, mas sem a “exportação da democracia e a rejeição de acordos comerciais multilaterais”. Destacando o compromisso militar dos Estados Unidos na Ásia evidenciado pela campanha de demonstração do poder Naval face à Coreia do Norte, os exercícios militares bilaterais e multilaterais, e os exercícios de liberdade de navegação, Posen (2018) afirmava que Trump tinha mantido e até expandido grande parte da estratégia de Obama. O autor referia também que, mesmo com a rejeição de uma política externa baseada no liberalismo internacional e na rejeição do multilateralismo económico, a administração não tinha desenvolvido uma estratégia coerente nem focada em abordar os problemas criados pelo excessivo envolvimento das forças americanas no globo, algo que o próprio Presidente criticara no decorrer da campanha eleitoral.

Na secção seguinte iremos analisar esta estratégia à luz da estratégia do *offshore balancing* e tentaremos responder à pergunta de partida desta dissertação, com base no que exploramos nos capítulos anteriores.

6.2 – Realismo e *Offshore Balancing* no Indo-Pacífico

Como analisado no capítulo I, a teoria de *offshore balancing*, ou equilíbrio externo consiste numa estratégia realista cujo objetivo é a preservação da segurança e do poder

dos Estados Unidos, partido do princípio que este já não se encontra numa posição de unipolaridade, garantindo que os seus interesses sejam salvaguardados em regiões estrategicamente importantes, sem um envolvimento direto, recorrendo a outras potências regionais para manterem o equilíbrio de poderes. O objetivo é assim isolar os Estados Unidos de um potencial conflito entre grandes potências, neste caso num conflito direto entre Washington e Pequim, cujas consequência seriam perniciosas. Permanecendo “à distância” os EUA mantêm a balança/equilíbrio de poderes na região através de um envolvimento indireto ou mínimo, enquanto aliados regionais e outros Estados mantêm o equilíbrio de poderes, envolvendo-se somente em última instância.

Sumarizando o que foi descrito no capítulo inicial, Layne (1993, 1997, 2002) defendia uma estratégia de contenção de gastos, delegação de responsabilidades e de retraimento estratégico. Como apresentado no capítulo IV, Donald Trump apresentou ao longo da campanha eleitoral, alguns dos elementos que caracterizam esta estratégia. Trump demonstrou uma postura semelhante à de *offshore balancer* quando sugeriu, à semelhança de Layne (1993, 1997), Mearsheimer (2007) e mesmo Posen (2014) que os países aliados dos Estados Unidos deviam fazer mais esforços pela sua própria defesa, que a Coreia do Sul e o Japão deveriam ter mais autonomia estratégica e que não dependessem tanto dos americanos, e que Washington não tinha a capacidade de assegurar infinitamente a defesa dos seus aliados e parceiros, defendendo que estes deveriam contribuir mais para a sua própria defesa.

Apesar de nunca explicitar claramente uma visão estratégia inteiramente coerente, quando Trump falava nos gastos excessivos na defesa, nos fracassos das intervenções no médio-orient, ou na noção de que os aliados deviam encabeçar a maioria do esforço na sua própria defesa, ao ponto de adquirirem armas nucleares (como sugeriu no caso da Coreia do Sul), Trump parecia estar a esboçar, embora de modo bastante rudimentar, uma estratégia realista baseada nos pressupostos teóricos do *offshore balancing*. Jasen Castillo (2019) e Priebe, et al. (2021) tinham apontado para alguns dos pressupostos do que esta estratégia exigiria, tais como uma contenção de gastos, uma presença militar mais reduzida, passar parte substancial da responsabilidade de manter o equilíbrio de poderes a atores regionais, assim como a redução ou a cessação dos compromissos de defesa com aliados como Taiwan e o Japão, apenas intervindo em última instância.

Todavia, tal como apresentado igualmente no capítulo IV, nem todas as declarações de Trump se enquadravam nos moldes de uma política externa mais restrita

onde o papel dos Estados Unidos se iria limitar a um equilibrador externo. De facto, muitas das afirmações de Donald Trump rapidamente se contradiziam, quando defendia também o aumento da despesa militar, na competição direta com a China e na procura de manter uma postura americana dominante e capaz de vencer a China, economicamente e militarmente.

Já como Presidente, a sua estratégia para a China e para o Indo-Pacífico revelou-se tanto um misto de continuidade e mudança em relação às anteriores administrações, como uma nova retórica, centrada numa conceção realista das relações de poder entre grandes potências (*power politics*). Como analisado no anterior capítulo, as menções a uma política centrada na competição, no reconhecimento do poder como um dos principais das relações internacionais, assim como a noção de prestígio, encontravam-se presentes nos vários documentos estratégicos da administração e nos discursos oficiais. O NSS e o NDS, os discursos de Donald Trump à Assembleia Geral das Nações Unidas mas também em cimeiras e fóruns, assim como as declarações de importantes membros da administração, incluindo o Vice-Presidente, os secretários de Estado, da Defesa e secretários-assistentes, indicavam que os Estados Unidos reconheciam a importância do poder e do aspeto competitivo da sua relação com a China, apesar de, mas, não descartam por completo a cooperação, esta seria em moldes específicos e restritos.

De facto, esta rivalidade era perceptível através dos gastos com a defesa, que, em percentagem do PIB, rondaram os 3,3%, um valor aquém dos 2,5% defendidos por Posen (2014) que seria indicativo de uma estratégia mais contida e menos ambiciosa de *offshore balancing* (ou restrição), verificando-se também um aumento ligeiro da Marinha Norte-Americana, assim como dos exercícios militares com aliados e parceiros, e dos exercícios de liberdade de navegação que foram utilizados frequentemente pela administração.

Quanto atentamos à política económica, a estratégia de Trump assemelhou-se em parte ao que Layne (1997) tinha referido acerca de uma estratégia “*neomercantilista*” dentro de uma estratégia mais alargada de *offshore balancing*. Taim (2024) considerou a administração como fundamentalmente preocupada com os interesses americanos, ecoando claros princípios realistas, apontando para o discurso “*America first*” de Donald Trump como exemplo. Apesar de reconhecer divergências, o autor aponta para as políticas comerciais da administração como “simbólicas da sua distinta abordagem realista”, focada na maximização dos interesses económicos americanos e numa noção realista de política de poder. Apeldoorn, et al. (2023) também classificaram as políticas económicas

de Trump como nacionalistas e neomercantilistas, focadas em expandir o poderio económico dos EUA em detrimento dos seus adversários, focada na redução do défice comercial, na redução de importações, para tal empregando medidas protecionistas, desinteressada na tradicional promoção de mercados livres (p.117-119). A globalização económica e o comércio livre eram assim substituídos pela noção de que a riqueza doméstica se baseava sobretudo pelo aumento da produção nacional.

Estes pontos permitem concluir que, apesar de existirem pontos em concordância com a teoria do *offshore balancing*, nomeadamente naquilo que consistiu algumas das políticas apresentadas por Donald Trump no decorrer da campanha eleitoral, durante a administração, a única característica que se assemelha ao que foi descrito pelos autores e possa ser entendida à luz desta estratégia são as políticas comerciais da administração. Estas concentraram-se em reduzir a dependência económica em relação a Pequim, contrariar a preeminência chinesa na região do Indo-Pacífico e, em termos internos, travar a deslocalização de empresas norte-americanas e reforçar a competitividade dos produtos produzidos nos Estados Unidos.

Porém, em praticamente todos os restantes aspetos da estratégia de Trump para a China e para a região do Indo-Pacífico, observa-se uma clara continuidade em relação a muitas das políticas da administração anterior. A manutenção de programas diplomáticos e militares e o reforço da postura defensiva face à China já vinham a ser desenvolvidos na administração Obama, e na ausência de uma grande-estratégia distinta e clara, a administração recorreu muitos desses princípios orientadores. Além disso, as alianças com o Japão e a Índia, por exemplo, continuaram a desenvolver-se positivamente, com os EUA a exigirem mais dos aliados, mas a continuam a ser o principal garante da segurança destes países, apesar de um maior compromisso dos aliados, que se comprometeram a aumentar os seus gastos com a defesa e a comprar material bélico aos EUA.

A teoria do *offshore balancing*, na sua essência, defende que os EUA reduzam o compromisso nesta região com o objetivo de evitar o perigo de um conflito alargado, não se tratando de um mero *burden-sharing*, mas sim *burden-shifting*. Em 2021, na final da administração Trump, mesmo com a retórica do Presidente, adversa a compromissos e instituições multilaterais, Washington estava agora mais presente na região do Indo-Pacífico, mais envolvida na contenção da China e presente na defesa dos parceiros e aliados.

Conclusão

No atual paradigma das relações internacionais, a relação entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China, apresenta-se, a longo prazo, como a mais consequente, com ramificações profundas para a configuração do sistema internacional. Trata-se de uma relação entre duas grandes potências com ambições geopolíticas e geoestratégicas hegemónicas, cujas consequências políticas, económicas e militares serão sentidas a nível global. À semelhança da relação entre a União Soviética e os Estados Unidos no decorrer da Guerra Fria, também a relação entre Pequim e Washington ganha contornos de uma crescente rivalidade, desconfiança e luta por maior influência. Por um lado, Washington apresenta-se como a única grande potência do sistema internacional, pelo menos desde o final da Guerra Fria, com um vasto poderio económico e militar. Por outro, Pequim é uma potência em ascensão, com uma população de mais de mil milhões de habitantes e, até recentemente, uma das economias que mais crescia anualmente no globo.

Partido desta posição de rivalidade entre os dois países, esta dissertação incidirá sobre a política externa da administração Trump em relação à China atendendo à região do Indo-Pacífico, procurando encontrar a lógica estratégica que caracterizou a abordagem da administração face às ambições de Pequim. No primeiro capítulo, introduzimos o conceito do realismo na disciplina das relações internacionais assim como a sua evolução teórica que culminou no realismo estrutural (ou neorrealismo). Por fim, no mesmo capítulo, introduzimos a estratégia de equilíbrio externo/*offshore balancing*, proposta por autores como Christopher Layne e John Mearsheimer, de índole realista, que preconizava uma política externa menos interventiva, dependente dos esforços de aliados na contenção dos seus próprios rivais estratégicos.

No segundo capítulo, definimos o conceito de estratégia e de grande estratégia, assim como o emprego desse conceito na política externa americana desde o fim da Segunda Guerra Mundial até à administração Trump. Concluimos que durante a Guerra Fria os Estados Unidos seguiram essencialmente uma estratégia de contenção, com o objetivo de contrariar o expansionismo e as ambições geopolíticas da União Soviética. O mundo estava assim numa situação de bipolaridade, onde ambas as potências estavam dispostas a competir por poder e influência, fazendo grandes esforços para tal,

envolvendo-se em guerras de procuração (*proxy wars*) e criando instituições e mecanismos políticos, económicos e defensivos como forma de competirem.

Com a dissolução do bloco soviético o sistema internacional reconfigurou-se numa situação de unipolaridade, com os Estados Unidos a emergirem como a única grande potência mundial. Sem o seu rival ideológico e estratégico, ficava agora com uma capacidade de envolvimento no sistema internacional sem precedentes. Com esta concentração de poder, várias estratégias influenciadas pelas principais correntes das teorias das relações internacionais foram concebidas. No segundo capítulo identificámos assim as principais escolas de grandes estratégias que serviram de guia à política externa americana. Posen & Ross (1996) identificaram quatro das principais propostas: o “Neoisolacionismo”, de cariz realista que toma postura de envolvimento mínimo nos assuntos internacionais, focada sobretudo no bem estar doméstico, o “Envolvimento Seletivo”, que preconiza o envolvimento do poder americano quando os seus interesses estão em risco por uma potência ameaçadora, a “Segurança Cooperativa” que, de origens liberais, tem um interesse alargado na estabilidade e paz no sistema internacional, conseguida através instituições internacionais e a ações coletivas, e por fim a “primazia”, a ideia de que os EUA deviam manter a sua posição de potência unipolar, servindo de garante da paz e estabilidade através do seu poder. Concluimos também que essas estratégias foram evoluindo ao longo das duas décadas seguintes, transformando-se ligeiramente, mas mantendo muitas das suas grandes características.

Deste modo, apesar de ligeiras divergências entre autores, encontramos uma característica central à estratégia americana do Pós-Guerra Fria: a afirmação dos Estados Unidos como a única grande potência num sistema internacional unipolar. Como a única potência, os Estados Unidos procuraram não só consolidar como expandir o seu poder, usando-o tanto sob pretextos realistas, ora sob pretextos liberais, por vezes mais centrada em construir consensos através de instituições multilaterais, da expansão do comércio mundial e promoção da democracia, por outros mais unilateral, onde os Estados Unidos fizeram uso da sua posição cimeira no sistema internacional e agiram centrados no que acreditavam ser a defesa dos seus interesses estratégicos e na preservação da sua primazia global. Sobretudo após o 11 de Setembro, a política externa norte-americana caracterizou-se tanto por valores que iam desde a promoção da democracia e do direito internacional, como por intervenções militares justificadas pela luta contra o terrorismo, além da crença de que o poder americano poderia moldar países adversários à sua imagem, induzindo

reformas e tornando-os mais estáveis e seguros, o que por si mesmo iria ter como consequências positivas na segurança doméstica.

No terceiro e quarto capítulo procedemos a uma análise histórica da relação sino-americana, com uma breve contextualização histórica das relações diplomáticas entre estes dois países ainda durante a época imperial, mas com a maior ênfase nas relações sino-americanas desde o reaproximar de relações durante a Presidência Nixon, ainda no contexto da Guerra Fria, até à administração de Barack Obama.

Quando Nixon visitou Pequim em 1972, reatando os laços que se tinham rompido com a vitória dos comunistas em 1949, esperava-se também explorar o frustrar de relações entre a República Popular da China e a União Soviética, de modo a obter concessões estratégicas e políticas com Moscovo, mas também como forma de indiretamente pressionar a uma cedência Vietnam, facilitando uma retirada americana. Apesar deste imperativo estratégico, a verdade é que a relação entre Washington e Pequim desenvolveu-se positivamente e pelos finais da década de 1970 ambos os países tinham normalizado por completo as suas relações diplomáticas, verificando-se também um crescente fluxo comercial de bens, serviços e pessoas.

A década de 1980 e 1990 vai verificar um adensar profundo das relações entre estes dois países, com os Estados Unidos a desempenharem um papel cimeiro na modernização e transformação da economia chinesa, após a sua abertura aos mercados internacionais preconizada pelas reformas de Deng Xiaoping. No quarto capítulo analisámos a relação sino-americana no pós-Guerra Fria, desde a administração de George H. W. Bush até Barack Obama.

Como demonstramos no capítulo, apesar do antagonismo demonstrado pelos candidatos presidenciais, que prometiam uma reposta mais dura a Pequim face às violações dos direitos humanos, quando no poder, estes vão demonstrar uma atitude mais conciliadora, apesar de já se verificar algum desconforto e desconfiança mútua, sobretudo pelo final da década, na relação sino-americana. Apesar disso, mesmo com uma deterioração nas relações diplomáticas, os Estados Unidos vão continuar a apoiar o crescimento da economia chinesa e da sua integração na economia mundial. Apesar do massacre na Praça Tiananmen, em 1989, e mesmo com a dissolução da União Soviética, os Estados Unidos dão continuidade ao diálogo e ao comércio com Pequim, apoiando os seus esforços de envolvimento e integração no sistema económico e mercados

internacionais, acreditando que esta manutenção de laços entre Washington e Pequim, baseada na integração económica da China, eventualmente levaria a uma moderação das ambições regionais chinesas e numa liberalização política doméstica.

Mesmo George W. Bush, que afirmara durante a sua campanha eleitoral que ira ser mais rígido com Pequim, acabou por permitir a entrada do país na OMC, em 2001. Também nesse ano os ataques terroristas do 11 de setembro ditaram novos objetivos estratégicos em Washington. Agora, preocupado com os movimentos terroristas transnacionais, com ameaças não estatais e regimes autoritários, a administração Bush focava a sua ação na região do Médio-Oriente. Deste modo, o apoio de Pequim seria essencial para garantir a eficácia e credibilidade destas políticas e Bush passou a considerar a China não como um competidor estratégico, mas como um possível parceiro pragmático necessário aos esforços da administração na luta antiterrorista.

Só na administração de Obama, quase uma década depois dos ataques do 11 de setembro, que se começa a fazer um maior esforço para aumentar a presença americana na região do Pacífico, visando a China. Dá-se então o início do “rebalanceamento” ou *pivot* asiático da administração Obama. Visando contrariar as ambições potencialmente hegemónicas da China na então denominada região do Ásia-Pacífico, Washington envereda esforços diplomáticos e militares consideráveis: aumentou as capacidades militares, políticas e económicas, colaborando com tradicionais aliados, e fomentando novas parcerias. Apesar de não excluir diretamente a China nesta nova orientação política, e até de afirmar que não procurava impedir o seu crescimento económico, a administração tomava uma postura mais assertiva perante os seus interesses na região.

No capítulo V incidimos sobre a crescente rivalidade das relações sino-americanas durante a administração de Donald Trump. Procurámos expor a lógica que serviu de guia à visão estratégia apresentada durante a campanha eleitoral do Presidente, comparámos o poder económico e militar entre Washington e Pequim e, de seguida, elencámos as principais decisões tomadas no decorrer da presidência Trump, debruçando-nos sobre os esforços diplomáticos, políticos e económicos. Analisámos ainda os documentos estratégicos do Departamento do Estado e da Defesa, assim como as principais declarações dos responsáveis pela política da administração, traçando os principais objetivos e instrumentos políticos que a administração empregou.

Observamos que, durante a campanha eleitoral para as eleições de 2016, o candidato Trump manifestou várias características associadas a uma política externa mais restritiva, focada no interesse nacional, e cética das intervenções militares levadas a cabo pelas duas anteriores administrações. Apesar de uma retórica por vezes incoerente, Trump também defendia uma postura mais confrontativa mesmo com os aliados, que acusava de não estarem a fazer o suficiente pela sua própria defesa, ameaçando cessar os apoios norte-americanos a vários aliados, justificando que os Estados Unidos não tinham capacidade financeira para tais esforços.

Apesar desta retórica menos intervencionista, em relação à China, Trump era mais agressivo, frequentemente acusando o país de práticas comerciais injustas e excessivas, de expandir o seu poder militar no Pacífico e de ameaçar, de modo geral, os interesses americanos na região além do seu prestígio nacional. Prometendo uma resposta mais intransigente de Washington caso fosse eleito, o candidato fazia questão de demonstrar a sua preferência por políticas comerciais protecionistas, sobretudo através de tarifas alfandegárias, mas também restrições ao comércio, entre outros instrumentos, como forma de retaliação.

Observamos também que o poder económico da China, apesar de ainda não ultrapassar o dos Estados Unidos, demonstrava uma robustez e crescimento acentuado, que tinham permitido a investimentos mais avultados no setor da defesa e na expansão do seu poder e presença regional, tanto através de acordos e parcerias com países vizinhos, como de projetos comerciais. É com este objetivo em mente que Pequim tem feito esforços no desenvolvimento programas como a Iniciativa da Rota da Seda, de modo a vincar o seu poder na região e assumir-se como um ator cimeiro na economia mundial.

Por último atendemos aos esforços diplomáticos, políticos, militares e económicos da administração Trump. Concluímos que muitos dos mecanismos e políticas provenientes da administração de Obama, apesar da diferente retórica assumidamente antagónica e confrontativa face a Pequim, continuaram em vigor ou foram até expandidos. Os Estados Unidos reforçaram assim as suas alianças e parceiros, apesar da retórica mais contundente do Presidente, que poderia causar algum desconforto, sobretudo pela sua exigência no comércio “justo e recíproco” ou pela sua imprevisibilidade retórica. Todavia, as alianças com aliados como Japão e com a Coreia do Sul, ou com a Índia mantiveram-se ou expandira-se, os programas de apoio ao

desenvolvimento continuaram, e os exercícios militares e de liberdade de navegação aumentaram, colocando pressão em Pequim e elevando a tensão nas relações bilaterais.

Procurámos, no último capítulo formular uma conclusão sobre o tipo de estratégia seguida pela administração, comparando-a à teoria de *offshore balancing*. Concluímos que, retoricamente, durante a campanha eleitoral Trump demonstrou alguma proclividade para o que parecia ser uma política externa porventura mais restrita e realista, baseada nalgumas noções do *offshore balancing*. Todavia, enquanto Presidente, a grande-estratégia de Trump para a região do Indo-Pacífico e para a China demonstrou um elevado grau de continuidade com a anterior administração.

Isto não significou, contudo, que não tenham acontecido alterações de relevo na política estratégica norte-americana. Retoricamente, os Estados Unidos passaram a reconhecer de modo explícito a importância do poder nas relações internacionais, assumindo nos seus documentos estratégicos que a competição geopolítica no Indo-Pacífico era um facto e a contenção da China como um dos seus principais objetivos estratégicos. Além disso, Trump fazia da política económica uma autêntica arma diplomática, impondo tarifas e restrições à economia chinesa, visando tanto ganhos internos, esperando o fomento da indústria americana, como externos, visando enfraquecer a influência da China na região.

Diplomaticamente, a retórica de Trump, focada em vantagens a curto-prazo, e numa abordagem unilateral e centrada no “*America First*”, provocou desconforto e fomentou a incerteza dos compromissos americanos perante alguns aliados. Mas, de modo geral, as relações com os países da região continuaram a desenvolver-se, com o crescimento do investimento americano na região assim como com os compromissos securitários, com o primeiro ano da administração a demonstrar uma atividade particularmente intensa na região, algo que se foi reduzindo nos anos seguintes.

Assim, quando comparado com a teoria de *offshore balancing* apresentada por Layne (1993, 1997, 2002), Mearsheimer (2007, 2016), Posen (2014), Walt (2020) e posteriormente desenvolvidas por autores como Castillo (2019) e Priebe, et al. (2021), conclui-se que não existiu um esforço coerente e estruturado de alinhar a política externa norte-americana com esta estratégia. O único aspeto, que pode ser considerado consistente com esta visão estratégica foi a componente económica e a abordagem *neomercantilista* de Donald Trump. Durante a administração, Trump fez esforços para

reorientar a política económica dos Estados Unidos, baseada em medidas protecionistas que visassem adversários como a China. Assim, em 2018 declarou-se uma “guerra comercial” a Pequim, com objetivo de colmatar o défice comercial entre os dois países e gorar os esforços da expansão económica chinesa na região.

Tirando a abordagem mercantilista, nos outros aspetos a administração Trump demonstrou uma visão antagónica ao *offshore balancing*, não se tendo verificado um esforço coerente de *burden-shifting*, ou seja, a transferência de responsabilidades de defesa para os aliados regionais, nem se verificou uma redução substancial do apoio a países como o Japão, Coreia do Sul e Taiwan, nem do envolvimento militar direto dos EUA.

Em suma, Trump não foi capaz de erigir uma estratégia sistemática de *offshore balancing*/restrição baseada no equilíbrio de poderes num mundo multipolar como preconizado pelos defensores desta abordagem. Antes, a política externa da administração revelou-se mais tradicional, reflexo de uma visão essencial do poder americano na região. Ainda que o discurso do Presidente enfatizasse a soberania, o interesse nacional e uma retórica de contenção de custos, na realidade a sua política manteve elementos centrais da primazia americana do pós-Guerra Fria, com a crença na necessidade de uma presença económica, política e militar dos Estados Unidos em várias regiões do globo, apesar desta já não ter a componente normativa de defesa da estabilidade global ou de valores e princípios democráticos e liberais. Assim, a administração Trump combinou elementos de uma retórica realista, enfatizando o poder e a competitividade entre Estados, mas uma abordagem transacional e a curto-prazo, revertendo às políticas das anteriores administrações onde não fosse capaz de se encontrar uma nova estratégia, não se coadunando, portanto, com uma aplicação da estratégia de *offshore balancing*.

Referências Bibliográficas

- S.2736 - *Asia Reassurance Initiative Act of 2018* . (31 de Dezembro de 2018). Obtido de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736>
- 1997 Forrester Lecture: "*American Principle and Purpose in East Asia*". (15 de Abril de 1997). Obtido de U.S. Department of State Archive: <https://1997-2001.state.gov/statements/970415.html>
- (2008). *2008 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission*. China Economic and Security Review Commission. Washington: U.S. Government Printing Office. Obtido de https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2008-Report-to-Congress-_0.pdf
- (2016). *2016 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission*. Economic and Security Review Commission. Obtido de https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Executive%20Summary%202016.pdf
- Ambrose, S. E., & Brinkley, D. G. (2011). *Rise to globalism : American foreign policy since 1938* (8º ed.). Nova Iorque: Penguin Books.
- Amiti, M., Redding, S. J., & Weinstein, D. (2019). *The Impact of the 2018 Trade War on U.S. Prices and Welfare*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Obtido de https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25672/w25672.pdf
- (2020). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Office of the Secretary of Defense. Obtido de <https://media.defense.gov/2020/sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-dod-china-military-power-report-final.pdf>
- Apeldoorn, B. v., Veselinovič, J., & Graaff, N. d. (2023). *Trump and the Remaking of American Grand StrategyThe Shift from Open Door Globalism to Economic Nationalism*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Beckley, M. (2021). The End of the Affair: U.S.–China Relations Under Trump. Em S. A. Renshon, & P. Suedfeld (Edits.), *The Trump Doctrine and the Emerging International System* (pp. 227-245). Cham: Palgrave Macmillan.
- Benvenuti, A. (2016a). US relations with the PRC during the Cold War. Em A. Tan (Ed.), *Handbook of US–China Relations* (pp. 44-61). Cheltenham,: Edward Elgar.
- Benvenuti, A. (2016b). US relations with the PRC after the Cold War. Em A. Tan (Ed.), *Handbook of US–China Relations* (pp. 62-79). Cheltenham,: Edward Elgar Publishing.
- Bisley, N. (2020). Security policy in Asia from Obama to Trump: Autopilot, neglect or worse. Em O. Turner, & I. Parmar (Edits.), *The United States in the Indo-Pacific: Obama's Legacy and Trump's Transition* (pp. 161-176). Manchester: Manchester University Press.
- Blue Dot Network. (s.d.). Obtido de About the Blue Dot Network: <https://www.bluedot-network.org/>
- Brands, H. (2014). *What Good is Grand Strategy?* Nova Iorque: Cornell University Press.
- Brands, H. (2018). *American Grand Strategy in the Age of Trump*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Brinkley, D., & Nichter, L. A. (2014). *The Nixon Tapes 1971-1972*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society*. Hampshire: Palgrave.
- Burchill, S., & Linklater, A. (2013). Introduction. Em S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, T. Nardin, M. Paterson, . . . J. True, *Theories of International Relations* (pp. 1-31). Hampshire; Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Carr, E. H. (1946). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. Londres: Macmillan & Co. LTD.
- Carriço, A. (2014). Grande Estratégia. Em N. C. Mendes, & F. P. Coutinho (Org.), *Enciclopédia das Relações Internacionais* (pp. 234-235). Alfragide: D. Quixote.
- Castillo, J. J. (2019). Passing the Torch: Criteria for Implementing a Grand Strategy of Offshore Balancing. Em *New Voices in Grand Strategy* (pp. 23-36). Obtido de <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/hero/documents/Grand-Strategy-Report-Final-online-1.pdf>

- Clinton, H. (13 de Outubro de 2013). *America's Pacific Century*. *Foreign Policy*. Obtido de <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Clinton: Chinese human rights can't interfere with other crises. (21 de Fevereiro de 2009). *CNN*. Obtido de *CNN*: <https://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/21/clinton.china.asia/>
- CNN*. (21 de Fevereiro de 2009). *Clinton: Chinese human rights can't interfere with other crises*. Obtido de <https://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/21/clinton.china.asia/>
- Colby, E. A. (2021). *The Strategy of Denial*. New Haven; Londres: Yale University Press.
- Cronin, P. M. (2020). The US and the South China Sea. Em L. Buszynski, & D. T. Hai (Edits.), *The South China Sea - From a Regional Maritime Dispute to Geo-strategic Competition* (pp. 117-136). Londres; Nova Iorque: Routledge.
- Department of Defense. (2001). *Quadrennial Defense Review Report*. Obtido de <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2001.pdf?ver=Afts7axkH2zWUHncRd8yUg%3D%3D>
- Department of Defense. (2019). *Indo-Pacific Strategy Report*.
- Department of Defense of the United States of America. (2018). *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America*. Obtido de <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF>
- Department of Defense of the United States of America. (2021). *Industrial Capabilities Report to Congress*. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition & Sustainment. Obtido de https://www.businessdefense.gov/docs/resources/USA002573-20_ICR_2020_Web.pdf
- Department of State of The United States of America. (2019). *A Free and Open Indo-Pacific*. Obtido de <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
- Dolven, B., Vaughn, B., Belkin, P., Chanlett-Avery, E., Kronstadt, K. A., Manyin, M. E., . . . Smith, K. (2020). *Indo-Pacific Strategies of U.S. Allies and Partners: Issues for Congress*. Congressional Research Service.

- Dombrowski, P., & Reich, S. (2017). Does Donald Trump have a Grand Strategy. *International Affairs*, 95(5), 1013-1037.
- Fairbank, J. K., & Goldman, M. (2006). *China - A New History*. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Fanell, J. E. (Fevereiro de 2019). *U.S. Foreign Policy Finally Returns to Sea: The Trump Maritime Strategy* . Obtido de U. S. Naval Institute : <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/february/us-foreign-policy-finally-returns-sea-trump-maritime-strategy>
- Fernandes, A. H. (2014). Estratégia. Em N. C. Mendes, & F. P. Coutinho (Edits.), *Enciclopédia das Relações Internacionais* (pp. 197-200). Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Foreign Affairs. (23 de Maio de 2023). Did the Unipolar Moment Ever End? *Foreign Affairs*. Obtido de <https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/did-unipolar-moment-ever-end>
- foreignassistance.gov*. (s.d.). Obtido de U.S. Foreign Assistance by Country: <https://foreignassistance.gov/cd>
- Hart, B. H. (1991). *Strategy*. Nova Iorque: Meridian.
- Heydarian, R. J. (2020). *The Indo-Pacific: Trump, China, and the New Struggle for Global Mastery*. Singapura: Palgrave Macmillan .
- Hu, R. W. (2016). Assessingn the 'new model of major power relations' between China and The United States. Em A. Tan (Ed.), *Handbook of US-China Relations* (pp. 222-242). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- International Institute for Strategic Studies. (2016). *The Military Balance 2016*. Londres: Taylor & Francis.
- International Institute for Strategic Studies. (2025). *The Military Balance 2025*. Londres: Routledge. Obtido de TheTheThe.
- International Monetary Fund. (2025). *World Economic Outlook Database* . Obtido de World Economic and Financial Surveys: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2025/april/weo-report?c=924,111,&s=NGDP_RPCH,NGDPD,PPPGDP,NGDPRPPPPC,NGDP

DPC,PPPSH,NID_NGDP,TM_RPCH,TMG_RPCH,TX_RPCH,TXG_RPCH,LP,
&sy=2014&ey=2026&ssm=0&scsm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=cou
ntry&ds=.&b

Jian, C. (2010). China and the Cold War after Mao. Em M. P. Leffler, & O. A. Westad (Edits.), *The Cambridge History of the Cold War* (Vol. III, pp. 181-200). Cambridge: Cambridge University Press.

Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership . (25 de Fevereiro de 2020). Obtido de Ministry of External Affairs - Government of India: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32421/Joint_Statement_Vision_and_Principles_for_IndiaUS_Comprehensive_Global_Strategic_Partnership

Kahl, C., & Brands, H. (31 de Janeiro de 2017). Trump's Grand Strategic Train Wreck. *Foreign Policy*.

Kolasi, K. (2023). Offshore Balancing. Em S. N. Romaniuk, & P. Marton (Edits.), *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies* (pp. 1061-1063). Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.

Layne, C. (1993). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, 17(4), 5-51. Obtido de <http://www.jstor.org/stable/2539020>

Layne, C. (1997). From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. *International Security*, 22(1), pp. 86-124.

Layne, C. (2002). Offshore Balancing Revisited. *The Washington Quarterly*, 233-248.

Layne, C. (2008). China's Challenge to US Hegemony. *Current History*, 107(705), 13-18. doi:<https://doi.org/10.1525/curh.2008.107.705.13>

Liang, X., Tian, N., Silva, D. L., Scarazzato, L., Karim, Z., & Ricard, J. G. (2025). *Trends in World Military Expenditure, 2024*. Obtido de https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf

Lissner, R. F. (19 de Dezembro de 2017). The National Security Strategy Is Not a Strategy. *Foreign Affairs*. Obtido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-12-19/national-security-strategy-not-strategy>

- Lissner, R., & Zenko, M. (27 de Julho de 2017). There Is No Trump Doctrine, and There Will Never Be One. *Foreign Policy*. Obtido de <https://foreignpolicy.com/2017/07/21/there-is-no-trump-doctrine-and-there-will-never-be-one-grand-strategy/>
- Mann, J. (9 de Maio de 1993). Clinton Seeking Way to End China Trade Wrangle. *LA Times*. Obtido de <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1993-05-09-mn-33367-story.html>
- Martins, R. F. (Janeiro-Março de 1984). Acerca do Conceito de Estratégia. *Nação e Defesa*(Nº29), 98-125. Obtido de <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD029/NeD29.pdf>
- McBride, J., Chatzky, A., & Siripurapu, A. (20 de Setembro de 2021). *Council on Foreign Relations*. Obtido de What's Next for the Trans-Pacific Partnership (TPP)?: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-trans-pacific-partnership-tpp>
- McMahon, R. J. (2010). US national security policy from Eisenhower to Kennedy. Em M. P. Leffler, & O. A. Westad (Edits.), *The Cambridge History of the Cold War* (pp. 288-311). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mead, W. R. (2009). *Special Providence: American Foreign Policy How it Changed the World*. Nova Iorque: Routledge.
- Mead, W. R. (25 de Junho de 2018). Pompeo on What Trump Wants. *Wall Street Journal*. Obtido de <https://www.wsj.com/articles/pompeo-on-what-trump-wants-1529966363>
- Mearsheimer, J. (2007). *A Tragédia da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva.
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2016). The Case for Offshore Balancing. *Foreign Affairs*. Obtido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>
- Memorandum on Withdrawal of the United States From the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement*. (23 de Janeiro de 2017). Obtido de American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-withdrawal-the-united-states-from-the-trans-pacific-partnership-negotiations>

- Mendes, P. E. (Março de 2019). As teorias principais das Relações Internacionais. *Relações Internacionais*(61), pp. 95-122. doi:<https://doi.org/10.23906/ri2019.61a08>
- Mendes, P. E. (Julho/Dezembro de 2019). The Birth of International Relations as a Social Science: A Compared Analysis of the Anglo American World and Continental Europe. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, pp. 19-50.
- Minister of External Affairs - Government of India. (27 de Junho de 2017). Obtido de Joint Statement - United States and India: Prosperity Through Partnership : https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28560/United_States_and_India_Prosperty_Through_Partnership
- Moreira, A. (2016). *Teoria das Relações Internacionais* (9ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations*. Nova Iorque : Alfred A. Knopf, INC.
- (2018). *National Military Strategy*. Joint Chiefs of Staff . Obtido de https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/UNCLASS_2018_National_Military_Strategy_Description.pdf
- National Security Council. (2018). *U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*. Obtido de <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>
- Naval Today. (28 de Maio de 2018). *US warships sail near Chinese-claimed Paracel Islands in South China Sea*. Obtido de Naval Today: <https://www.navaltoday.com/2018/05/28/us-warships-sail-near-chinese-claimed-paracel-islands-in-south-china-sea/>
- Nixon, R. (Outubro de 1967). Asia After Viet Nam. *Foreign Affairs*. Obtido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1967-10-01/asia-after-vietnam>
- Office of The United States Trade Representative . (s.d.). *Countries & Regions* . Obtido de <https://ustr.gov/countries-regions>
- Paletta, D., Lee, C. E., & Browne, A. (2 de Dezembro de 2016). Trump Spoke With Taiwan President in Break With Decades of U.S. Policy. *The Wall Street Journal*.

- Obtido de <https://www.wsj.com/articles/donald-trump-spoke-with-taiwan-president-tsai-ing-wen-1480718423>
- Panda, A. (15 de Setembro de 2019). *South China Sea: US Navy Warship Conducts Freedom of Navigation Operation Near Paracel Islands* . Obtido de The Diplomat: <https://thediplomat.com/2019/09/south-china-sea-us-navy-warship-conducts-freedom-of-navigation-operation-near-paracel-islands/>
- Pant, H. V., & Parpiani, K. (2022). *America and the Indo-Pacific*. Oxon: Routledge.
- Paul, T. V. (2018). *Restraining Great Powers - Soft Balancing from Empires to the Global Era*. New Haven: Yale University Press.
- Pence, M. (4 de Outubro de 2018a). *Trump White House*. Obtido de Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>
- Pence, M. (14 de Novembro de 2018b). *Remarks by Vice President Pence at the 6th U.S.-ASEAN Summit*. Obtido de Trump White House: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-6th-u-s-asean-summit/>
- Pence, M. (16 de Novembro de 2018c). *Trump White House*. Obtido de Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit | Port Moresby, Papua New Guinea: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apece-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>
- Poh, A. M., & Li, M. (2016). US–China strategic rivalry. Em A. Tan (Ed.), *Handbook of US-China Relations* (pp. 159-179). Cheltenham: Edward Elgar.
- Politico. (19 de Setembro de 2017). *Full text: Trump's 2017 U.N. speech transcript*. Obtido de Politico: <https://www.politico.com/story/2017/09/19/trump-un-speech-2017-full-text-transcript-242879>
- Politico. (25 de Setembro de 2018). Obtido de Full text: Trump's 2018 UN speech transcript: <https://www.politico.com/story/2018/09/25/trump-un-speech-2018-full-text-transcript-840043>
- Pompeo, M. R. (6 de Outubro de 2020). *Secretary Michael R. Pompeo Opening Remarks at Quad Ministerial* . Obtido de U. S. Department of State: <https://2017->

2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-opening-remarks-at-quad-ministerial/

Popescu, I. (2025). *No Peer Rivals - American Grand Strategy in the Era of Great Power Competition*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Posen, B. R., & Ross, A. L. (1996). Competing Visions for U.S. Grand Strategy. *International Security*, 21(3), 3-50.

Posen, B. R., (2018). The Rise of Illiberal Hegemony. *Foreign Affairs*.

Priebe, M., Rooney, B., Beauchamp-Mustafaga, N., Martini, J., & Pezard, S. (2021). *Implementing Restraint*. Santa Monica: RAND Corporation.

Radchenko, S. (2010). The Sino-Soviet split. Em M. P. Leffler, & O. A. Westad (Edits.), *The Cambridge History of the Cold War* (pp. 134-157). Cambridge: Cambridge University Press.

Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President: "The United States and the Asia-Pacific in 2013". (11 de Março de 2013). Obtido de The Obama White House - Office of the Press Secretary: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an>

Remarks on "America's Indo-Pacific Economic Vision" . (30 de Julho de 2018). Obtido de U.S. Embassy in Uzbekistan: <https://uz.usembassy.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>

Rémond, R. (1994). *Introdução à História do Nosso Tempo*. 1994: Gradiva.

Renouvin, P., & Duroselle, J.-B. (1967). *Introduction to the History of International Relations*. Nova Iorque: Frederick A. Praeger. Inc.. Publishers.

Reuters. (12 de Dezembro de 2016). Trump says U.S. not necessarily bound by 'one China' policy. *Reuters*.

Schulzinger, R. D. (2010). Détente in the Nixon–Ford years, 1969–1976. Em M. P. Leffler, & O. A. Westad (Edits.), *The Cambridge History of the Cold War* (Vol. II, pp. 373-394). Cambridge: New York.

- Scott, D. (2020). US strategic re-positioning to the “Indo-Pacific” a paradigm shift. Em A. R. Cannon (Ed.), *Conflict and Cooperation in the Indo-Pacific* (pp. 55-77). Oxon: Routledge.
- Shambaugh, D. (2021). *Where Great Powers Meet - America & China in Southeast Asia*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Singh, R. S. (2021). The Trump, Bush, and Obama Doctrines:. Em S. A. Renshon, & P. Suedfeld (Edits.), *The Trump Doctrine and the Emerging International System* (pp. 319-354). Palgrave Macmillan.
- Soller, D., & Sá, T. M. (2018). *Donald Trump: o Método no Caos*. Alfragide: Dom Quixote.
- Spence, J. D. (2013). *The Search for Modern China* (3.^a ed.). (S. Forman, Ed.) Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- Stockholm International Peace Research Institute . (2025). *The United States*. Obtido de World nuclear forces: <https://www.sipri.org/research/armaments-and-disarmament/nuclear-weapons/world-nuclear-forces/the-united-states>
- Stockholm International Peace Research Institute . (s.d.). *Stockholm International Peace Research Institute*. Obtido de SIPRI Military Expenditure Database: <https://milex.sipri.org/sipri>
- Stockholm International Peace Research Institute. (2025). *China*. Obtido de World nuclear forces: <https://www.sipri.org/research/armaments-and-disarmament/nuclear-weapons/world-nuclear-forces/china>
- Sutter, R. (2020). China’s Relations with the United States. Em D. Shambaugh (Ed.), *China & the World* (pp. 211-232). Nova Iorque: Oxford University Press.
- Sutter, R. (2020a). Obama, Trump and US politics and diplomacy towards Asia. Em O. Turner, & I. Parmar (Edits.), *The United States in the Indo- Pacific: Obama’s legacy and the Trump transition* (pp. 143-160). Manchester: Manchester University Press.
- Sutter, R. G. (2018). *US-China Relations - Perilous Past, Uncertain Present* (3.^a ed.). Lanham: Rowman & Littlefield.

- Swanson, A. (5 de Julho de 2018). Trump's Trade War With China Is Officially Underway. *The New York Times*, pp. <https://www.nytimes.com/2018/07/05/business/china-us-trade-war-trump-tariffs.html>.
- The federal budget process* . (s.d.). Obtido de USAGov : <https://www.usa.gov/federal-budget-process>
- The Inaugural Address* . (20 de Janeiro de 2017). Obtido de The White House: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>
- (2015). *The National Military Strategy of the United States of America*. Obtido de https://www.jcs.mil/portals/36/documents/publications/2015_national_military_strategy.pdf
- (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C. Obtido de <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- The White House - Office of the Press Secretary . (17 de Novembro de 2009). *Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China*. Obtido de National Archives and Records Administration: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-press-statement-president-obama-and-president-hu-china>
- The White House. (1995). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Obtido de <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1995.pdf?ver=2014-06-25-121226-437>
- The White House. (1998). *A National Security Strategy for a New Century*. Obtido de <https://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>
- Trachtenberg, M. (2010). The Structure of Great Power Politics, 1963-1975. Em M. P. Leffler, & O. A. Westad (Edits.), *The Cambridge History of the Cold War* (Vol. II, pp. 482-502). Cambridge: Cambridge University Press.
- Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views. (26 de Março de 2016). *The New York Times*.

Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World. (21 de Julho de 2016). *The New York Times*.

Transcript: Ninth Republican debate, South Carolina 2016. (13 de Fevereiro de 2016).

Obtido de CBS News: <https://www.cbsnews.com/news/transcript-ninth-republican-debate-south-carolina-2016/>

Trump agrees to honour 'One China' policy despite threats. (10 de Fevereiro de 2017).

Obtido de BBC: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-38927891>

Trump, D. (14 de Junho de 2015). *Remarks announcing candidacy for president in New York City*. Obtido de The American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-candidacy-for-president-new-york-city>

Trump, D. (27 de Abril de 2016). *Remarks on Foreign Policy*. Obtido de American Presidency Project : <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-foreign-policy>

Trump, D. (10 de Novembro de 2017). *Remarks by President Trump at APEC CEO Summit | Da Nang, Vietnam*. Obtido de Trump White House: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

Trump, D. (7 de Abril de 2017). *Trump White House*. Obtido de Remarks by President Trump After Meeting with President Xi of China: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-president-xi-china/>

U.S. Census Bureau. (s.d.). *Trade in Goods with China*. Obtido de U.S. Department of Commerce: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

U.S. Department of State - Office of the historian. (2003). *60. Report by President Nixon to the Congress*. (L. J. Smith, & D. H. Herschler, Editores) Obtido de Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume I, Foundations of Foreign Policy, 1969–1972: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/d60>

U.S. Department of State. (27 de Outubro de 2020). *Secretary Michael R. Pompeo, Secretary of Defense Mark Esper, Indian Minister of External Affairs*

Subrahmanyam Jaishankar, and Indian Minister of Defense Rajnath Singh Joint Press Availability at the U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue. Obtido de 2017-2021 ARCHIVED CONTENT: <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-secretary-of-defense-mark-esper-indian-minister-of-external-affairs-subrahmanyam-jaishankar-and-indian-minister-of-defense-rajnath-singh-joint-press-availability-at-the/>

U.S. Government Accountability Office. (2024). *Foreign Assistance: Agencies Allocated \$8.4 Billion Congressionally Directed Funds to Advance U.S. Goals in the Indo-Pacific Region*. U.S. Government Accountability Office. Obtido de <https://www.gao.gov/assets/870/865719.pdf>

U.S. International Development Finance Corporation. (s.d.). *About Us*. Obtido de U.S. International Development Finance Corporation : <https://www.dfc.gov/who-we-are/about-us>

U.S. Mission China. (25 de Julho de 2020). *Remarks By Secretary Esper at an International Institute for Strategic Studies Webinar*. Obtido de U.S. Embassy & Consulates in China: <https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-by-secretary-esper-at-an-international-institute-for-strategic-studies-webinar/>

United Nations. (s.d.). *Competitive Industrial Performance (CIP)*. Obtido de United Nations Industrial Development Organization : <https://stat.unido.org/analytical-tools/cip?country=156>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2024). *Total fertility rate*. Obtido de World Population Prospects: The 2024 Revision: <https://population.un.org/dataportal/data/indicators/19/locations/156,840/start/2010/end/2025/line/linetimeplot?df=d4541072-adf1-470e-bc0c-e9a5d463c873>

US Department of State - Office of the Historian. (s.d.). *Milestones 1981-1988 The August 17, 1982 U.S.-China Communiqué on Arms Sales to Taiwan*. Obtido de Milestones in the History of U.S. Foreign Relations: <https://history.state.gov/milestones/1981-1988/china-communicue>

USINDOPACOM. (s.d.). *Topic: Freedom of Navigation Operations (FONOPS) - Peaceful, Principled Upholding Int'l Law (Countering PRC Flawed Narrative*. USINDOPACOM J06/SJA TACAID SERIES. Obtido de To:

<https://www.pacom.mil/Portals/55/Documents/pdf/J06%20TACAID%20-%20FONOPs.pdf?ver=pH6FtE-cpgyhqfBJi2vEKg%3D%3D>

- Vaughn, B., Chanlett-Avery, E., Dolven, B., Kronstadt, K. A., Lawrence, S. V., Lum, T., . . . O'Rourke, R. (2018). *The Trump Administration's "Free and Open Indo-Pacific": Issues for Congress*. Congressional Research Service. Obtido de https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45396/R45396.2.pdf
- Vinodan, C., & Kurian, A. L. (2022). *US-China Relations in the 21st Century*. Oxon: Routledge.
- Walt, S. M. (2020). Offshore Balancing in Populist Times. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*(15), 70-93.
- Wang, D. (2016). US-China economic relations. Em A. Tan (Ed.), *Handbook of US-China Relations* (pp. 113-158). Cheltenham: Edward Elgar.
- Wang, D. (2021). *The United States and China* (2.^a ed.). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Wells, A. G. (1 de Setembro de 2017a). *Colombo Telegraph*. Obtido de On Indo-Pacific Regional Architecture: <https://www.colombotelegraph.com/index.php/on-indo-pacific-regional-architecture/>
- Wells, A. G. (24 de Outubro de 2017b). *U.S. Department of State*. Obtido de Defining Our Relationship with India for the Next Century: <https://2017-2021.state.gov/defining-our-relationship-with-india-for-the-next-century/>
- Wells, A. G. (20 de Agosto de 2018). *U.S. Policy in the Indian Ocean Region*. Obtido de U. S. Department of State: <https://2017-2021.state.gov/u-s-policy-in-the-indian-ocean-region/>
- Wohlforth, W. C. (2008). Realism. Em C. Reus-Smit, & D. Snidal (Edits.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 131-149). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank Open Data. (2025). *GDP (current US\$) - China, United States*. Obtido de World Bank Open Data: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-US&start=2000>

World Bank Open Data. (2025). *GDP, PPP (Current International \$) - China, United States*. Obtido de World Bank Open Data: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?locations=CN-US&start=2000>

World Trade Statistics 2024. (2024). Obtido de World Trade Organization : https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/world_trade_statistics_e.htm

Yahuda, M. (2019). *The International Politics of the Asia-Pacific*. Oxon,: Routledge.

Yuqing, X. (2018). China-US Trade War: A Modern Version of the Thucydides Trap. *East Asian Policy*, 5-23.

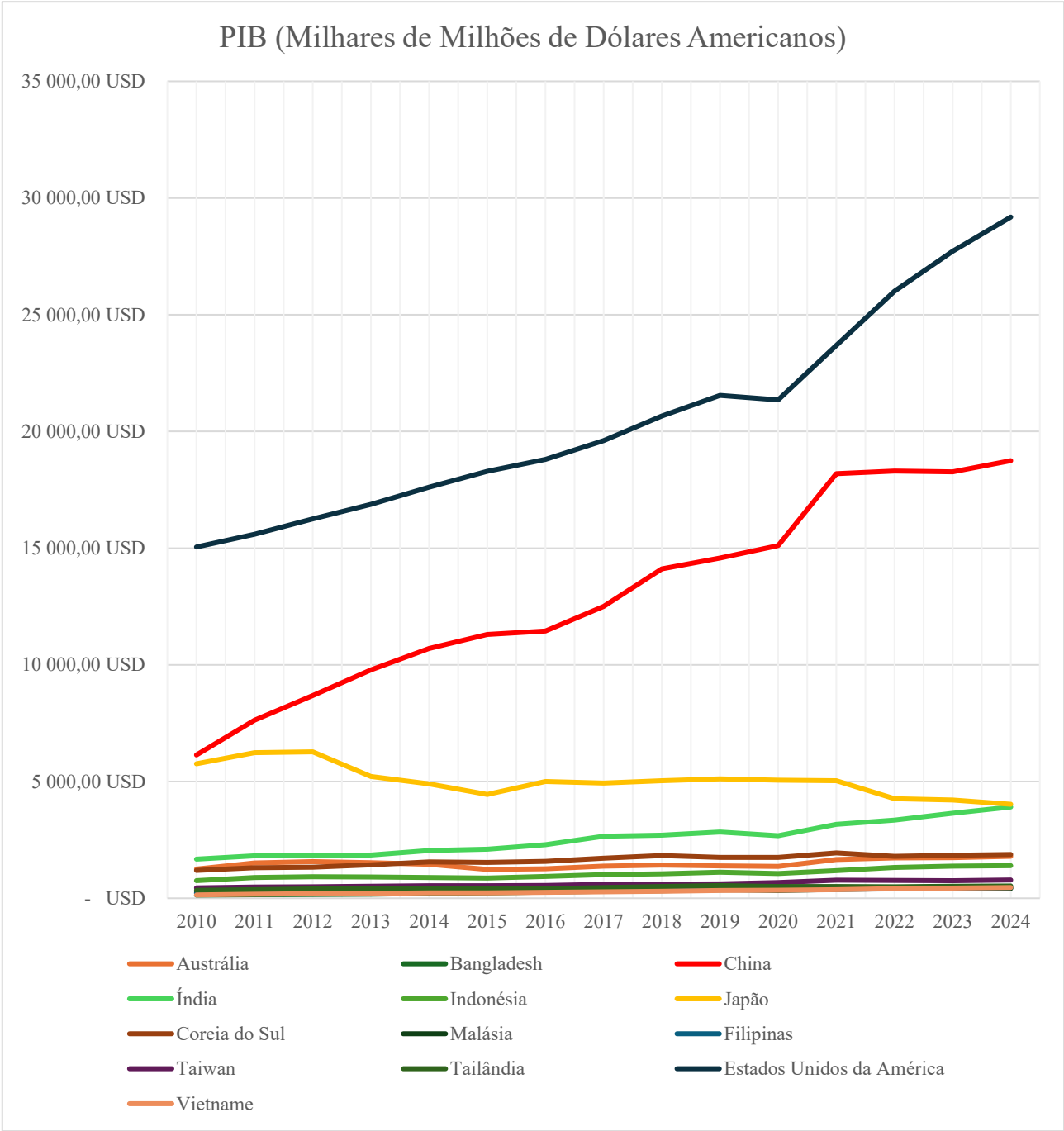
Zenko, M., & Lissner, R. (13 de Janeiro de 2017). Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy. *Foreign Policy*. Obtido de <https://foreignpolicy.com/2017/01/13/trump-is-going-to-regret-not-having-a-grand-strategy/>

Zenko, M., & Lissner, R. (18 de Agosto de 2020). This Is What America Looks Like Without Grand Strategy. *Foreign Policy*.

GRÁFICOS

GRÁFICO Nº1

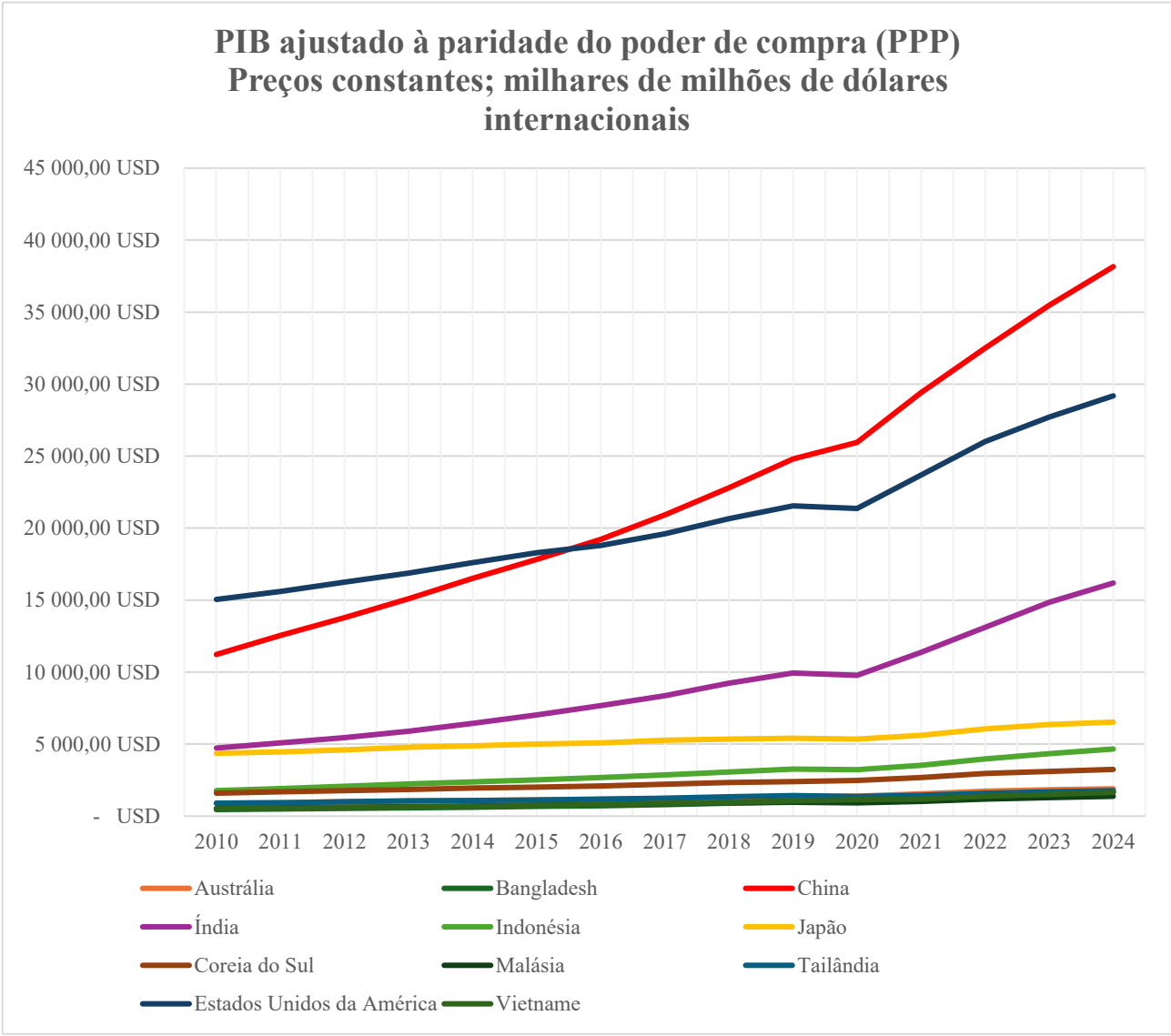
Produto Interno Bruto em milhares de milhões de dólares americanos (2010-2024).



Fonte: International Monetary Fund. (2025). *World Economic Outlook Database*

GRÁFICO Nº2

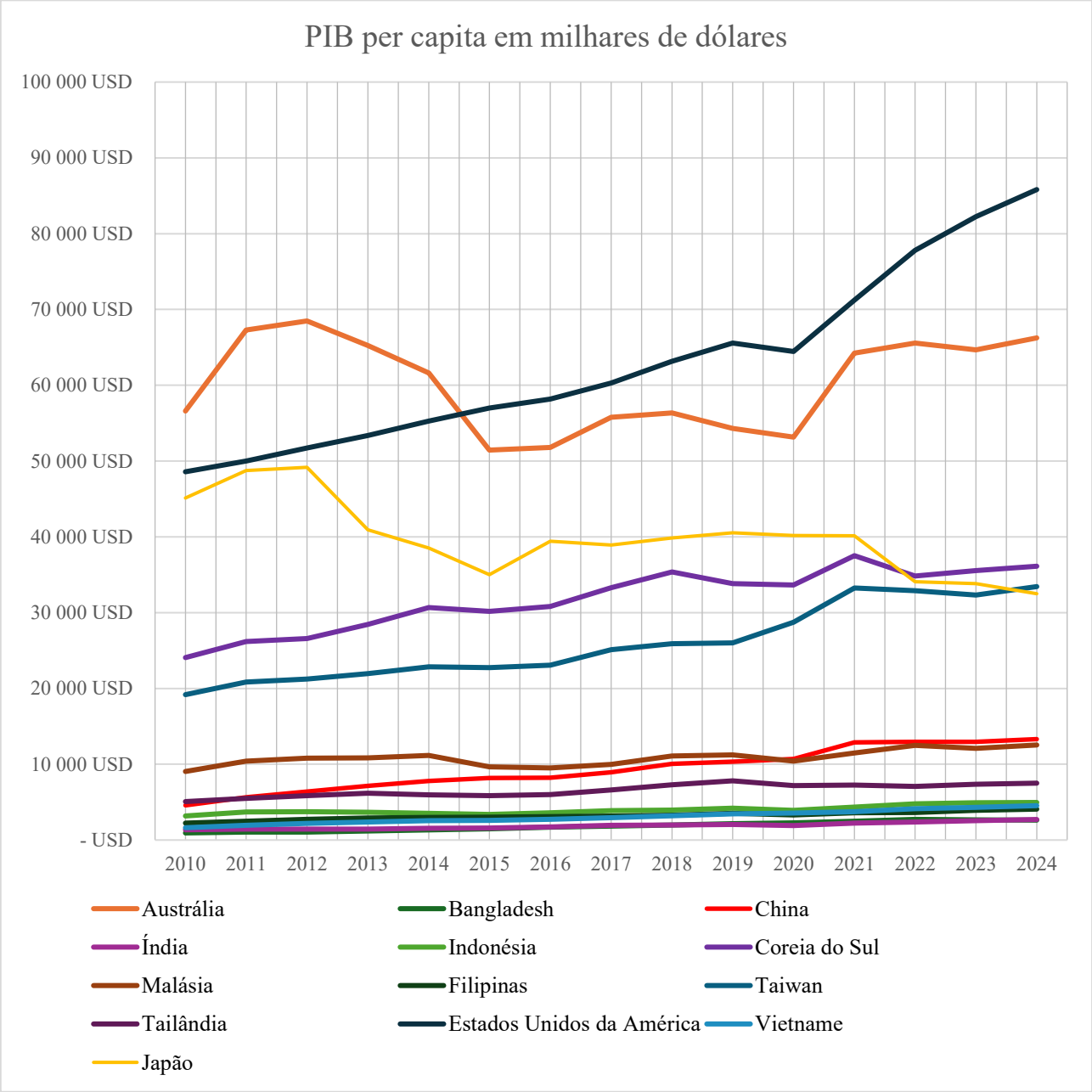
Produto Interno Bruto em milhares de milhões de dólares internacionais, ajustado à paridade do poder de compra, preços constantes (2010-2024)



Fonte: International Monetary Fund. (2025). *World Economic Outlook Database*

GRÁFICO Nº3

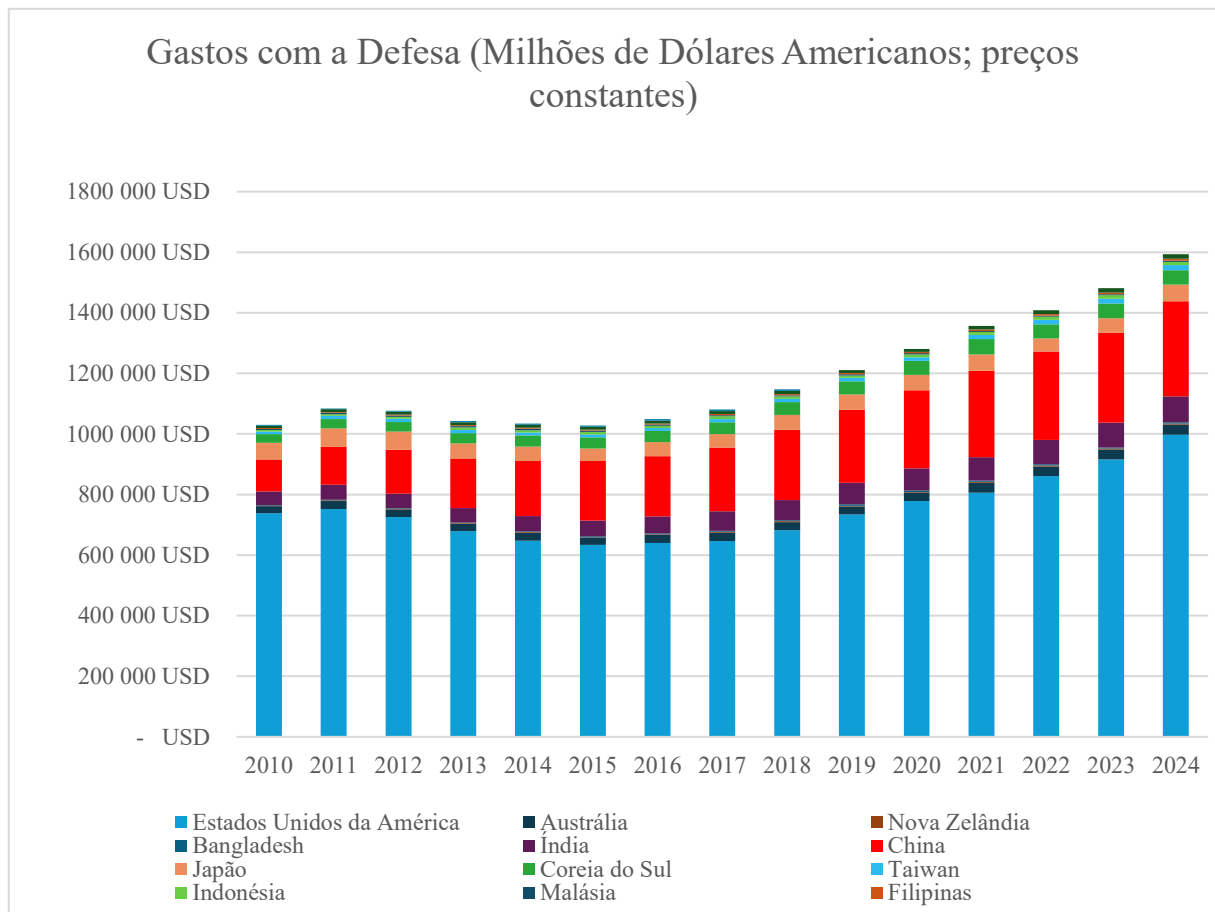
Produto Interno Bruto *per capita* em milhares de dólares americanos



Fonte: International Monetary Fund. (2025). *World Economic Outlook Database*

GRÁFICO Nº4

Gastos com a Defesa em milhões de dólares americanos, entre 2010 e 2024



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute . (n.d.). *Stockholm International Peace Research Institute* . Retirado de: SIPRI Military Expenditure Database: <https://milex.sipri.org/sipri>

ANEXOS

ANEXO N°1

Mapa da Região do Indo-Pacífico, segundo o governo norte-americano.



Sources: GAO based on Department of State documentation; Map Resources (map). | GAO-24-106371

Fonte: U.S. Government Accountability Office (2024)

ANEXO Nº2

Assistência norte-americana em milhares de dólares para o Indo-Pacífico, por país, ano fiscal 2015-2019.

Table I. U.S. Assistance to the Indo-Pacific, by Country, FY2015-2019⁶⁷

current \$ in thousands

Country and Population	FY2015 Actual	FY2016 Actual	FY2017 Actual	FY2018 Request	FY2019 Request	% Change FY2017 actual - FY2019 req.
Bangladesh	163,067	179,520	225,973	138,460	120,860	-47%
Burma	96,700	86,308	118,484	63,200	64,186	-46%
Cambodia	76,526	83,504	88,332	21,490	22,931	-74%
China	12,225	25,300	23,800	1,500	0	-100%
Fiji	213	186	189	200	200	6%
India	87,734	85,202	87,654	33,300	42,111	-52%
Indonesia	136,914	129,075	133,126	89,040	66,682	-50%
Laos	18,297	28,020	54,780	10,450	12,575	-77%
Malaysia	2,252	2,208	1,491	2,420	2,020	35%
Maldives	3,354	3,311	545	440	440	-19%
Marshall Islands	500	500	447	0	0	-100%
Micronesia	500	500	447	0	0	-100%
Mongolia	7,134	3,813	5,189	1,750	1,750	-66%
Nepal	101,002	106,570	115,014	38,775	40,525	-65%
Papua New Guinea	6,498	6,210	6,050	2,200	2,879	-52%
Philippines	176,123	158,595	139,960	70,340	118,340	-15%
Samoa	82	80	52	100	100	92%
Sri Lanka	3,927	42,504	38,478	3,380	11,480	-70%
Thailand	6,220	5,630	7,185	1,870	1,870	-74%
Timor-Leste	11,794	10,198	18,457	400	2,400	-87%
Tonga	248	234	243	200	200	-18%
Vietnam	89,090	111,411	135,105	82,070	76,501	-43%
State EAP Regional Programs	79,249	29,918	55,653	27,370	44,370	-20%
USAID Regional Development Mission-Asia	59,382	50,001	28,171	18,500	13,780	-51%
USAID South Asia Regional	800	541	484	0	0	-100%
State South and Central Asia Regional	2,284	1,930	4,430	6,430	3,860	-13%
TOTAL	1,142,355	1,151,519	1,289,939	614,085	650,260	-49.6%

Fonte: Congressional Budget Justifications for Foreign Operations FY2017-FY2019, retirado de: Vaughn, et al. (2018). *The Trump Administration's "Free and Open Indo-Pacific": Issues for Congress*. Congressional Research Service. Retirado de: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45396/R45396.2.pdf

ANEXO N°3

Assistência norte-americana no Este Asiático e no Pacífico, por tipo de assistência, no ano fiscal de 2017-2019.

Table 2. U.S. Foreign Assistance to East Asia and the Pacific Region, by Account, FY2017-FY2019

current \$ in thousands

Account	FY2017 Actual	FY2018 Request	FY2019 Request
Development Assistance (DA)	261,083	—	—
Economic Support and Development Fund (ESDF)	—	183,000	204,000
Economic Support Fund (ESF)	146,200	—	—
Foreign Military Financing (FMF)	93,600	—	42,000
Global Health Programs-Department of State (GHP-State)	53,575	64,500	40,609
Global Health Programs-USAID (GHP-USAID)	144,750	66,850	69,350
International Military Education and Training (IMET)	10,629	10,350	9,825
International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)	38,173	28,450	25,450
Nonproliferation, Anti-terrorism, De-mining, and Related Programs (NADR)	68,060	40,150	39,750
TOTAL	817,361	393,300	430,984

Source: Congressional Budget Justifications for Foreign Operations FY2017-FY2019.

Notes: FY2018 actual amounts are not yet available.

Under both the FY2018 and FY2019 budget requests, the Development Assistance (DA) and Economic Support Fund (ESF) accounts are merged with other accounts and funded through a new Economic Support and

Fonte: Congressional Budget Justifications for Foreign Operations FY2017-FY2019, retirado de: Vaughn, et al. (2018). *The Trump Administration's "Free and Open Indo-Pacific": Issues for Congress*. Congressional Research Service. Retirado de: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45396/R45396.2.pdf

ANEXO N°4

Assistência externa norte-americana no Sul da Ásia, por tipo de assistência, entre os anos fiscais de 2017 e 2019.

Table 3. U.S. Foreign Assistance to South Asia, by Account
current \$ in thousands

Account	FY2017 Actual	FY2018 Request	FY2019 Request
Development Assistance (DA)	112,788	—	—
Economic Support and Development Fund (ESDF)	—	120,000	121,430
Economic Support Fund (ESF)	123,676	—	—
Foreign Military Financing (FMF)	3,700	—	—
Global Health Programs-Department of State (GHP-State)	15,708	10,000	5,311
Global Health Programs-USAID (GHP-USAID)	147,750	73,925	75,675
International Military Education and Training (IMET)	4,318	4,450	4,450
International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)	5,000	3,000	3,000
Nonproliferation, Anti-terrorism, De-mining, and Related Programs (NADR)	11,910	9,410	9,410
TOTAL	424,850	220,785	219,276

Source: Congressional Budget Justifications for Foreign Operations FY2017-FY2019.

Notes: Not including Afghanistan and Pakistan. FY2018 actual amounts are not yet available.

Fonte: Congressional Budget Justifications for Foreign Operations FY2017-FY2019, retirado de: Vaughn, et al. (2018). *The Trump Administration's "Free and Open Indo-Pacific": Issues for Congress*. Congressional Research Service. Retirado de: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45396/R45396.2.pdf

ANEXO Nº5

Assistência externa norte-americana por país, em milhões de dólares, entre os anos fiscais de 2017 e 2020¹².

	Ano Fiscal 2017	Ano Fiscal 2018	Ano Fiscal 2019	Ano Fiscal 2020
Bangladesh	268,4	364,1	391,2	398,3
Burma/Myanmar	148,4	148,8	140,1	184,8
Camboja	107,3	108,5	94,8	123,5
China	38,5	36	24,1	31,4
Fiji	3,3	2,5	3,6	4,7
Índia	136,2	136,3	107,7	111,2
Indonésia	365,9	331,7	249,7	209,1
Laos	56,5	49,4	47,8	76,9
Malásia	9,4	31,9	154,5	42,7
Maldivas	1,4	0,8	1,9	2,9
Ilhas Marshall	60,1	42	42,7	124
Micronésia	102,3	64,7	53,3	144,8
Mongólia	15,2	20,6	33,4	38,4
Nepal	191,8	184,8	153,7	138,5
Papua-Nova Guiné	11,4	10,8	8,3	8,2
Filipinas	236,7	279,1	370,9	340,8
Samoa	1,3	2	1,2	1,3
Sri-Lanka	37,4	59,5	39,1	45,2
Tailândia	60,9	50,6	59,4	86,7
Tonga	1,8	1,5	2,7	1,8
Vietname	171,8	160,5	162,3	227
TOTAL	2026	2086	2142,4	2342,2

Fonte: *foreignassistance.gov*. (n.d.). Retirado de: U.S. Foreign Assistance by Country:
<https://foreignassistance.gov/cd>

¹² Entende-se como assistência externa o conjunto de apoios fornecidos pelos EUA a outros países, organizações internacionais ou entidades estrangeiras, que podem assumir a forma de fundos, bens, serviços ou assistência técnica