

China e Rússia no jogo de xadrez geopolítico da ordem mundial em transformação

David Merkle
Philipp Dienstbier

Resumo

O presente artigo investiga a atuação de China e Rússia no cenário geopolítico, analisando pontos de alinhamento entre os dois países como elemento impulsionador de cooperação militar, a contestação à ordem internacional instituída a partir do fim da Guerra Fria, bem como a busca do fortalecimento de influência global por parte de ambos, e possíveis implicações.

Abstract

This article investigates the role of China and Russia in the geopolitical scenario, analyzing the points of alignment between the two countries as a driving force for military cooperation, the challenge to the international order established since the end of the Cold War, as well as the search for the strengthening of global influence by both countries, and possible implications.

1. Introdução: visões semelhantes do mundo como motores de uma cooperação mais estreita

Não é apenas desde a guerra de agressão russa contra a Ucrânia que a intensificação da cooperação entre a República Popular da China e a Federação Russa passou para o centro da atenção do debate político. Já no final dos anos de 1990, as primeiras vozes alertavam para uma aliança sino-russa em formação.¹ Com o retorno de Vladimir Putin à presidência russa em 2012 e a presidência de Xi Jinping na China em 2013, tornaram-se visíveis os primeiros indícios de uma cooperação estratégica entre os dois países, que se intensificaram sobretudo após a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e as tensões daí resultantes entre a Rússia e EUA e a Europa.

O alinhamento estratégico mais estreito entre os dois países é impulsionado por uma visão de mundo compartilhada que declara como objetivo estratégico comum o fim da ordem mundial unipolar pós-Guerra Fria, liderada pelos EUA. Essa visão de mundo é compartilhada por Xi e Putin à frente dos sistemas políticos por eles estabelecidos, que almejam reconduzir a China e respectivamente a Rússia à sua antiga grandeza histórica, visando com isso sobretudo expandir suas esferas geográficas de influência na vizinhança, mesmo com o uso da força e aceitando a violação do direito internacional. Dessa maneira, Xi e Putin buscam uma inversão do *status quo* para uma ordem mundial multipolar na qual a China e a Rússia, como grandes potências em igualdade de direitos com os EUA, formam seus próprios polos e podem reivindicar esferas de influência exclusivas para si próprios.²

Além dessas razões estruturais que conduzem a uma aproximação estratégica entre os dois países, China e Rússia compartilham ideias de

-
- 1 Brzezinski, Zbigniew (1997): **The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives**. Basic Books.
 - 2 China-Russia: Joint Declaration On a Multipolar World and the Establishment of a New International Order (1997), **International Legal Materials**, Vol. 36, N. 4, pp. 986-989.

um ordenamento político que levam a um alinhamento de seus interesses na política externa. Os sistemas Xi e Putin são caracterizados por abordagens de política doméstica similares, que priorizam acima de tudo a preservação e estabilidade do seu próprio sistema e consideram qualquer interferência externa, especialmente no caso da proteção de liberdades civis ou dos direitos humanos, como violações ilegítimas de sua própria soberania. Isso leva a uma rejeição (implícita) dos valores liberais, democráticos e de partes da ordem internacional e do direito internacional que neles se baseiam. Ao contrário disso, Pequim e Moscou se vêem como a vanguarda de uma concepção sistêmica alternativa que compete com o modelo liberal de ordenamento “ocidental”.

Para alcançar seus objetivos estratégicos globais, ambos os países começaram a expandir o comércio bilateral, a fortalecer seus contatos no plano político, a cooperar mais estreitamente entre si em vários campos da política e a alinhar estrategicamente sua ação internacional, por exemplo, no âmbito de organizações internacionais como as Nações Unidas. A extensão da cooperação ficou particularmente evidente com a declaração conjunta dos dois países na abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, em 4 de fevereiro de 2022, na qual eles proclamaram que “a amizade entre os dois países não tem limites e não há áreas ‘proibidas’ de cooperação”.³ Na declaração, China e Rússia se manifestaram tanto contra a suposta reivindicação de hegemonia por parte do lado norteamericano como de um entendimento ocidental de democracia. Além disso, ambos se comprometeram a apoiar os pilares centrais de suas respectivas políticas externas – enquanto a Rússia respaldava as reivindicações da China em relação a Taiwan, Pequim apoiava as apreensões de Moscou contra a expansão da OTAN, sinalizando com isso sua rejeição à adesão da Ucrânia à OTAN.

3 Munroe, Tony; Osborn, Andrew; Pamuk, Humeyra (2022): **China, Russia partner up against West at Olympics summit**, Reuters, 05.02.2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-china-tell-nato-stop-expansion-moscow-backs-beijing-taiwan-2022-02-04/>. Acesso em: 21 set. 2022.

Assim, o grau de cooperação e alinhamento estratégico entre a China e a Rússia, com o que formam uma frente política comum contra os EUA e o ‘Ocidente’, tem aumentado significativamente desde 2014. Não obstante, ainda continuam existindo diferenças entre os interesses estratégicos dos dois países. Tanto a Rússia como a China declaram até o momento que não existem quaisquer intenções de estabelecer uma aliança formal com compromissos firmes de apoio entre os membros, como é o caso, por exemplo, no âmbito da OTAN. Mais recentemente, porém, Putin sinalizou em 2020 que, em última análise, uma tal evolução seria também possível. Apesar disso, as políticas externas dos dois países divergem em vários aspectos. Assim, por exemplo, três semanas após a declaração conjunta de 4 de fevereiro de 2022, a invasão russa da Ucrânia, para a qual Pequim, em princípio, dá apoio a Moscou e da qual a China foi presumivelmente notificada com antecedência pelo lado russo, revelou também os limites da proclamada “amizade sem limites” de ambos os países.

Em particular, a ausência de um poderio eficaz de combate do exército russo na Ucrânia alimenta preocupações na China sobre a capacidade do Exército de Libertação Popular da China ser militarmente bem sucedido em um cenário de ataque semelhante contra Taiwan. Assim, havia-se superestimado em Pequim, de forma parecida com em Moscou, as chances da Rússia de obter uma vitória rápida sobre a Ucrânia e subestimado a dureza e a coesão da resposta ocidental. Pequim teme agora repercussões negativas do confronto entre a Rússia e o Ocidente para seus próprios interesses nacionais. Em uma tentativa de não arriscar uma ruptura aberta com o Ocidente, por exemplo, o regime ocidental de sanções tem sido observado por empresas chinesas até hoje, ao passo que o governo chinês ainda não atendeu ao pedido de fornecimento de armas feito pela Rússia.

Mesmo com diferenças pontuais, não é de se esperar que a guerra russa contra a Ucrânia leve a uma reversão da tendência fundamental da aproximação sino-russa. Em vez disso, os dois países continuam cooperando entre si ao longo de uma ampla gama de campos diferentes da

política. As áreas mais importantes serão, portanto, examinadas e analisadas em maior detalhe a seguir.

2. Intensificação da cooperação militar entre China e Rússia

A pesar da relação geoestratégica historicamente tensa entre a China e a Rússia e dos tradicionais obstáculos à cooperação entre forças armadas, é precisamente na esfera militar que a extensão da cooperação sino-russa se manifesta atualmente. Dado que forças armadas e armamento militar fazem parte das áreas politicamente mais sensíveis, o aumento da cooperação na política de segurança entre os dois países, que vai desde a cooperação tecnológico-militar sobre armamento naval comum até as manobras cada vez mais frequentes de ambas as forças armadas, é um claro exemplo do crescente alinhamento estratégico entre a China e a Rússia.

Na área da cooperação militar, a anexação da Crimeia pela Rússia foi particularmente decisiva para a intensificação da cooperação entre os dois países. O embargo de armas do Ocidente contra a Rússia em 2014 fez com que fossem abandonadas as objeções da indústria bélica russa à exportação de modernos armamentos para a China, motivadas principalmente pelo receio de que os sistemas de armas russos exportados fossem copiados pela China, ao mesmo tempo em que fabricantes russos de armamentos à procura de novos mercados realizaram vultosas vendas, entre elas de modernos aviões de combate e sistemas de defesa aérea, para a China.

Hoje, no entanto, a cooperação armamentista entre os dois países vai além da venda de sistemas de armas russos à China. Por um lado, as relações comerciais militares entre os dois países se diversificaram, de modo que a própria China fornece hoje, por sua vez, equipamentos militares como turbinas de navios ou componentes eletrônicos para a Rússia. Por outro lado, ambos os países estão realizando cada vez mais projetos armamentistas bilaterais, como o desenvolvimento de sistemas

de defesa aérea ou de uma classe conjunta de caças-submarinos anunciada em 2020. Esses projetos de aquisições conjuntas mostram que a interligação das políticas de armamento dos dois países irá aumentar no futuro e ressaltam o nível de confiança política que a China e a Rússia nutrem entre si.⁴

Isso também se reflete no crescente número de exercícios e manobras militares que as forças armadas russas e chinesas estão conduzindo juntas. Os exercícios conjuntos mais visíveis das duas forças armadas estão representados pela participação chinesa nas manobras anuais das forças dos distritos militares russos, que tiveram seu início na participação de efetivos chineses na manobra Vostok em 2018. Mas, já desde 2012, as marinhas dos dois países vêm realizando manobras bilaterais ou multilaterais com outros países em intervalos irregulares, onde as forças armadas chinesas e russas colocam à prova e melhoram sua cooperação tática, a luta conjunta e o apoio mútuo em combate. Além disso, China e Rússia também realizaram, pela primeira vez em 2019, um patrulhamento aéreo conjunto com bombardeiros estratégicos no Leste da Ásia, demonstrando uma coordenação mais estreita de suas forças aéreas.

Embora a cooperação militar permaneça restrita a um nível reduzido, ambos os países ainda assim vêm fortalecendo sucessivamente, há vários anos, a sua cooperação militar em diversos campos de atuação. Entretanto, o grau de troca mútua de informações entre agências militares muitas vezes permanece mais bem limitado devido à desconfiança mútua existente.⁵

4 Kirchberger, Sarah (2022): Russian-Chinese Military-Technological Cooperation and the Ukrainian Factor. *In: Russia-China Relations – Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer.

5 Carlson, Brian (2022): China-Russia Cooperation in Nuclear Deterrence. *In: Russia-China Relations – Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer.

3. Cooperação russo-chinesa para o fortalecimento de sua influência global

A além disso, China e Rússia compartilham uma abordagem de política externa com a qual ambos os Estados procuram perseguir seus interesses geopolíticos e geoeconômicos. Isso se aplica em particular à questão da segurança energética. Enquanto a Rússia precisa compensar a perda de compradores ocidentais, a China depende do gás e do petróleo russos e da Ásia Central e tem investido consideravelmente na respectiva infra-estrutura de transporte nos últimos anos. Desde 2019, a China vem adquirindo gás através do gasoduto *Power of Siberia* (de 4.000 km de extensão). Em fevereiro, os dois países assinaram mais um acordo para a construção de um novo gasoduto que nos próximos anos transportará gás da distante ilha de Sakhalin ao leste através do Mar do Japão. A Rússia é a segunda maior fonte de fornecimento de petróleo bruto e carvão da China; e a terceira maior exportadora de gás natural (GNL) para a China. Por meio de investimentos chineses na fábrica russa Yamal LNG de gás natural liquefeito, empresas chinesas ajudaram a Rússia a construir e expandir suas capacidades de GNL em uma *joint venture*, o que permitiu contornar as sanções ocidentais e ao mesmo tempo impulsionar a diversificação das exportações de energia da Rússia.

Depois que nos anos 2000 a China começou a refletir principalmente sobre “formas brandas” de influência (*soft power*), são até hoje as ofertas econômicas as que fazem com que a República Popular continue ganhando influência em países do Sul Global. Como parte disso, as elites políticas e econômicas dos países aderem à promessa de lucrar com os investimentos chineses e o engajamento chinês por meio de acordos bilaterais no longo prazo. O aprofundamento das relações bilaterais, que em muitos casos são conduzidas no nível de uma “parceria estratégica”, cimentou o papel da China como o parceiro comercial mais importante no relacionamento com muitos países. Com base nas relações bilaterais, são igualmente realizadas tentativas de influenciar o comportamento

de voto dos países nas organizações internacionais quando os interesses chineses são diretamente afetados.

Ambos os países, China e Rússia, promovem ativamente um sistema multipolar que questiona cada vez mais as normas e instituições derivadas politicamente do Ocidente, desafiando-as com suas próprias interpretações. Isso se aplica, por exemplo, às discussões no Conselho de Direitos Humanos da ONU, a assuntos do direito internacional e ao conceito da democracia.⁶ Essa abordagem é alimentada pelo fato de que a China e a Rússia tentam fortalecer especificamente a legitimidade de suas próprias conceptualizações, apontando as “fraquezas” de sociedades abertas e pluralistas. O termo *sharp power* tornou-se popular entre observadores como um conceito que classifica as tentativas de Estados não liberais de obter apoio para seus objetivos de política externa ofensivamente, usando meios como, por exemplo, campanhas de desinformação, censura de canais de mídia estrangeiros, intimidação de jornalistas e ações direcionadas com a intenção de exercer influência contra instituições internacionais e multiplicadores estrangeiros.

Na China, isso é entendido não por último como elemento para a construção da “força nacional abrangente” (*national comprehensive strength*). Todos os campos de ação, incluindo o setor da política externa cultural (*cultural diplomacy*), são assim sujeitos a seguir uma linha máxima de orientação conforme os interesses nacionais, cada vez mais focados na estabilidade do regime e na preservação da segurança nacional. Isso diz respeito, de forma muito especial, à interação com públicos estrangeiros.

Particularmente em quatro áreas pode-se observar que a visão mundial compartilhada das atuais lideranças políticas sob Xi Jinping e Vladimir Putin, descrita no início, tem levado a uma maior convergência das abordagens russas e chinesas.

6 Wientzeck, Olaf (2022): Cooperation Between Russia and China in Multilateral Organizations: A Tactical or a Strategic Alliance? *In: Russia-China Relations – Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer.

1. A “abordagem global” da mídia: emissoras chinesas e agências de notícias como a CCTV (CGTN), China Daily e Xinhua News Agency investiram pesadamente em escritórios e recursos no exterior. Na África, a CGTN, a Xinhua e a Radio China International estabeleceram sua sede regional africana em Nairóbi; também mídias locais na África, como The Nation, The Standard e Royal Media Services, foram impregnadas com dinheiro chinês, além da realização de outros investimentos para estabelecer seus próprios canais de mídia.⁷ Mais do que isso, concluiu-se que “a **mídia chinesa deveria aprender com a integração de recursos, o ambiente de trabalho mais relaxado e o uso maciço de novas mídias pela RT (antiga Russia Today) para desafiar a “cobertura da mídia ocidental” e estabelecer narrativas globais próprias. Ao mesmo tempo, tanto a China quanto a Rússia desenvolveram recursos para “moldar a percepção do público estrangeiro sobre eventos atuais de maneira a favorecer o Estado e a Partido”**⁸
2. A ajuda para o desenvolvimento e a contribuição para a comunidade internacional por meio do fornecimento de bens públicos globais tornaram-se uma área estratégica na qual a China e a Rússia se engajam cada vez mais. Valendo-se particularmente de ações no âmbito da diplomacia de máscaras e vacinas, ambos os países tentaram, em diferentes estágios da pandemia do novo coronavírus, alcançar os países do Sul Global e se apresentar como potências internacionais responsáveis e capazes de disponibilizar insumos médicos. Nos últimos anos, a China tem investido massivamente em projetos de cooperação no Sul Global, sobretudo no contexto da

7 Deutsche Welle (2021): Experts warn of China’s growing media influence in Africa. Disponível em: <https://www.dw.com/en/experts-warn-of-chinas-growing-media-influence-in-africa/a-56385420>. Acesso em: 21 set. 2022.

8 Chen, Elizabeth (2021): China Learning from Russia’s “Emerging Great Power” Global Media Tactics. In: Jamestown Foundation, **China Brief**, Volume 21, Issue 7. Disponível em: <https://jamestown.org/program/china-learning-from-russias-emerging-great-power-global-media-tactics/>. Acesso em: 21 set. 2022.

Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*). No contexto russo, a contribuição na área da ajuda para o desenvolvimento cresceu significativamente nos últimos anos, com um aumento de 300% dos recursos financeiros russos dedicados a esse fim entre 2010 e 2018⁹ – embora o montante total permaneça comparativamente baixo em termos absolutos.

3. Cooperação mais estreita na ciência: nos últimos anos, a China e a Rússia intensificaram sua cooperação no campo da ciência e tecnologia. Em março de 2021, as agências espaciais da Rússia e da China assinaram uma carta de intenções para a construção conjunta da Estação Internacional de Pesquisa Lunar (ILRS), uma base de pesquisa autônoma permanente na Lua. A cooperação no espaço parece particularmente significativa à luz da crescente convergência militar dos dois países descrita acima, uma vez que o espaço está se tornando cada vez mais importante como um novo domínio para a condução da guerra, sobretudo em termos de comunicação, vigilância, reconhecimento e identificação de alvos, podendo se tornar no futuro um ambiente de confronto militar mais intenso com os EUA.
4. China e Rússia mantêm um intercâmbio muito intenso no campo jurídico, especialmente na área de segurança pública. Enquanto a introdução de uma lei de informação e outras alterações no âmbito da lei russa de segurança cibernética estão fortemente calcadas na lei chinesa de segurança cibernética de 2015, a lei chinesa de segurança de dados segue em muitos aspectos os regulamentos adotados pela Rússia na área de localização de dados. Existe um entendimento comum de “soberania cibernética” e do papel do Estado como autoridade reguladora e fiscalizadora decisiva. Desse modo,

9 Natsios, Andrew (2020): Foreign Aid in an Era of Great Power Competition, National Defense University Press, **PRISM** Vol. 8, No. 4, p.111 ff. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_8-4/prism_8-4_101-119_Natsios.pdf?ver=2020-06-12-101119-517. Acesso em: 21 set. 2022.

a autoridade nacional no espaço cibernético é colocada acima das regulamentações internacionais aliada à reivindicação de que isso se reflita igualmente no direito internacional.

4. Conclusão: implicações e tratamento do eixo sino-russo

A cooperação e o alinhamento entre a Rússia e a China ganharam consideravelmente em substância durante a última década. Mais do que isso: a rejeição de uma ordem internacional liderada pelos EUA manifestou-se visivelmente em um interesse estratégico comum de ambos os lados, com o objetivo de firmar a China e a Rússia como grandes potências em pé de igualdade com os EUA. Manobras militares conjuntas, cooperação militar-tecnológica, como no campo do armamento naval, mas também a ação coordenada em organizações internacionais ilustram o crescente alinhamento estratégico entre China e Rússia. Isso também inclui iniciativas como o estabelecimento e institucionalização de fóruns internacionais conjuntos, por exemplo a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO), ou iniciativas regionais e globais, cada uma promovida sob seus próprios auspícios, como a *Belt and Road Initiative* (BRI) ou a União Econômica Eurasiática (EEU). As sanções ocidentais impostas à Rússia depois da guerra de agressão russa contra a Ucrânia foram retratadas internamente na China como se os EUA tivessem usado o “conflito” para trazer os países da UE para o seu “curso hegemônico”. Com relação à propaganda doméstica, a China em momento algum se afastou do lado da Rússia, mesmo que os verdadeiros motivos possam estar menos relacionados com apoiar a guerra russa do que distrair o Ocidente.

Apesar da reação visivelmente cética, às vezes insatisfeita de Pequim diante dos efeitos globais nefastos da guerra de agressão russa, é de se esperar que a convergência estratégica dos últimos anos entre Moscou e Pequim continue, também no futuro, na perspectiva de um estreito alinhamento político e uma expansão da cooperação sino-russa em vá-

rios campos da política. Em última análise, do ponto de vista da perspectiva chinesa em particular, prevalece o interesse em formar um bloco antiamericano no qual a Rússia desempenha um papel especial. O fato de Xi, em setembro de 2022, ter feito sua primeira viagem ao exterior desde o início da pandemia da Covid-19 a Samarcanda para a cúpula da Organização para a Cooperação de Xangai (SCO) a fim de, entre outros, se encontrar também com Putin, mostra a importância que a China atribui a esse objetivo estratégico.¹⁰ O aumento da cooperação sino-russa continuará desempenhando um papel importante no cálculo político de Moscou e Pequim. A China e a Rússia tentarão, no futuro, constituir o núcleo de um bloco de Estados que possibilite a ambos estabelecer um contrapeso contra os EUA e perseguir seus objetivos revisionistas para inverter a ordem internacional.

Conforme exposto na análise, fica evidente que os dois Estados estão em sintonia cada vez maior quanto a suas estratégias globais de mídia, seu engajamento global no âmbito da política para o desenvolvimento, nas esferas tecnológica e militar e em questões da interpretação semântica e jurídica das regras internacionais do jogo. Como consequência, a comunidade de Estados democráticos, que têm por objetivo defender um sistema internacional baseado em regras, precisa se posicionar de forma mais estratégica no âmbito de diferentes campos da política. Internamente, a influência de Estados autoritários deve ser repelida por meio do reforço da resiliência das próprias sociedades. Em nível global, é necessário criar propostas para promover mundo afora soluções próprias baseadas em valores e oferecê-las como alternativas atraentes. Isso exigirá maior cooperação estratégica com países que estão sob ataque direto de Estados autoritários e, em muitos casos, já desenvolveram como resposta a isso um conjunto coerente de ferramentas para se

10 Aydinta ba , Ash; Dumoulin, Marie; Geranmayeh, Ellie; Oertel, Janka (2022): Rogue NATO: The new face of the Shanghai Cooperation Organisation, European Council on Foreign Relations, 16.09.2022. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/rogue-nato-the-new-face-of-the-shanghai-cooperation-organisation/>. Acesso em: 21 set. 2022.

protegerem da pressão chinesa ou russa. Isso poderia ser decisivo para a possibilidade de êxito de contrarrestar em ampla escala as ameaças híbridas cada vez mais evidentes, sob a forma de campanhas de desinformação e ataques à coesão social de sociedades pluralistas, e ao mesmo tempo expor as contradições nas narrativas de Estados autoritários.

David Merkle é Desk Officer para a China no Departamento Ásia-Pacífico da Fundação Konrad Adenauer.

Philipp Dienstbier é Desk Officer para as relações transatlânticas no Departamento de Análise e Consultoria da Fundação Konrad Adenauer (KAS) em Berlim.