

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MAITÊ ROMAN GOULART**

**A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA NO SÉCULO XXI:  
A BALANÇA DE PODER DO INDO-PACÍFICO EM PERSPECTIVA**

**Porto Alegre**

**2021**

**MAITÊ ROMAN GOULART**

**A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA NO SÉCULO XXI:  
A BALANÇA DE PODER DO INDO-PACÍFICO EM PERSPECTIVA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

**Porto Alegre**

**2021**

### CIP - Catalogação na Publicação

Goulart, Maite  
A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA NO SÉCULO XXI: A  
BALANÇA DE PODER DO INDO-PACÍFICO EM PERSPECTIVA /  
Maite Goulart. -- 2021.  
91 f.  
Orientador: Érico Esteves Duarte.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Indonésia. 2. Política Externa. 3. Balança de  
Poder. 4. Indo-Pacífico. I. Esteves Duarte, Érico,  
orient. II. Título.

**MAITÊ ROMAN GOULART**

**A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA NO SÉCULO XXI:  
A BALANÇA DE PODER DO INDO-PACÍFICO EM PERSPECTIVA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador

UFRGS

---

Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira

UFRGS

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo ao Estado e ao povo brasileiro que, a despeito de períodos extremamente desafiadores, me propiciaram um ensino público, gratuito e de mais alta qualidade. Agradeço também à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a nossa UFRGS, por ter me proporcionado as experiências acadêmicas e pessoais mais enriquecedoras da minha trajetória. Sou grata pelo privilégio de poder chamar essa instituição transformadora de minha segunda casa.

Também agradeço a todas as professoras e a todos os professores que fizeram parte do meu percurso acadêmico, tanto àqueles que incansavelmente compartilharam suas visões e ensinamentos dentro da sala de aula, quanto àqueles com quem tive a oportunidade de trabalhar de forma mais próxima nos projetos de pesquisa e extensão da universidade. Em especial, agradeço ao professor Érico por ter prontamente me auxiliado e orientado na escrita deste trabalho. Obrigada por ter direcionado os rumos desta pesquisa e por ter despertado meu interesse no estudo de caso aqui elaborado, o da Indonésia.

Não poderia deixar de agradecer a todos os envolvidos nos projetos de extensão do curso de Relações Internacionais, especialmente aos meus colegas e companheiros de equipe. É com grande carinho que relembro dos nossos momentos, reuniões e esforços compartilhados. Com toda a certeza as minhas formações acadêmica, profissional e pessoal não seriam as mesmas sem a contribuição de cada projeto que participei.

Agradeço, é claro, às amigas que construí ao longo dessa trajetória, as quais compartilharam comigo a vida para além da universidade. Às minhas amigas, Beatriz, Natália, Rafaela, Sofia e Tarsila, por toda a cumplicidade e carinho. Vocês são mulheres incríveis que me apoiaram e me inspiraram incontáveis vezes ao longo desses anos. À Joana, um dos meus maiores presentes da faculdade, obrigada por despertar a melhor versão de mim mesma. Ao Victor Hugo, por estar comigo desde o início e por ter vivenciado junto a mim grande parte das minhas melhores memórias. Também agradeço à Clarice, por sempre tornar a minha vida mais leve e divertida.

Agradeço aos meus avós, por terem me acolhido de braços abertos em todos esses anos de universidade. Por fim, agradeço a minha mãe, Karla, por ser a minha maior cúmplice, companheira de vida e inspiração.

*“Pemerintah berpendapat bahwa pendirian jang harus kita ambil ialah supaja kita djangan menjadi objek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap mendjadi subjek jang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperdjoangkan tudjuan kita sendiri, jaitu Indonesia Merdeka seluruhnya”*

“O governo detém a convicção de que a melhor postura a se adotar é aquela que não nos torna o objeto de conflitos internacionais, mas a que nos mantém o sujeito que reserva o direito de decidir o nosso próprio destino e lutar pelo nosso próprio objetivo, que é a independência para toda a Indonésia”

Mohammad Hatta (1948, p.40)

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a política externa da Indonésia ao longo do século XXI e, em paralelo, descobrir o que este comportamento indica sobre a balança de poder do Indo-Pacífico no período. Este esforço é especialmente importante dado que não há um consenso sobre a polaridade estabelecida na região no final da Guerra Fria e, além disso, existem previsões sobre uma possível mudança sistêmica em curso influenciada pela ascensão da China e pelo conseqüente acirramento das tensões sino-estadunidenses. Assim, pretende-se compreender os impactos desses constrangimentos na atuação Indonésia, país que desde a independência atua sob a visão de uma política externa ativa e independente. De tal forma, o presente trabalho utiliza-se dos pressupostos do realismo estrutural, das teorias referentes ao comportamento de balanceamento dos países pequenos e médios e do método de análise do realismo neoclássico. A partir das análises, conclui-se que, durante o governo de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), a estratégia adotada pela política externa da Indonésia caracterizou pelo engajamento (*binding*) e não-alinhamento perante as grandes potências do sistema, China e EUA. Esse comportamento, por sua vez, corrobora com as percepções de que a balança de poder instaurada no Indo-Pacífico no pós-Guerra Fria, até a primeira década do século, foi a multipolaridade. Por outro lado, o segundo argumento entende que a partir do governo de Joko Widodo (2015-presente), a atuação regional e internacional do país pode ser caracterizada como um movimento de *hedging*, que é reconhecido como uma estratégia adotada perante ameaças de uma mudança sistêmica. Assim, este comportamento indica que pode estar ocorrendo uma mudança da polaridade regional, impulsionada pela ascensão chinesa e o paralelo acirramento das tensões sino-estadunidenses.

**Palavras-chave:** Política Externa da Indonésia. Polaridade. Indo-Pacífico. Estados Unidos. China.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the foreign policy of Indonesia throughout the 21st century and, in parallel, to discover what this behavior indicates about the balance of power of the Indo-Pacific in the period. This effort is especially important given that there is no consensus on the polarity established in the region after the Cold War and, in addition, there are predictions about a possible ongoing systemic change influenced by the rise of China and the consequent intensification of chinese-american tensions. Thus, it is intended to understand the impacts of these constraints on Indonesia's policy, a country that since its independence has acted under the vision of an active and independent foreign policy. In such a way, the present work uses the assumptions of structural realism, the theories regarding the balancing behavior of small and medium countries and the method of analysis of neoclassical realism. From the analysis, it is concluded that, during the government of Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), the strategy adopted by the foreign policy of Indonesia was characterized by engagement and non-alignment with the great powers of the system, China and USA. This behavior, in turn, corroborates with the perceptions that the balance of power established in the Indo-Pacific in the post-Cold War, until the first decade of the century, was multipolarity. On the other hand, the second argument understands that in the government of Joko Widodo (2015-present), the country's regional and international performance can be characterized as a hedging strategy, which is recognized as a movement adopted in the face of threats of a systemic change. Thereby, this behavior indicates that there may be occurring a change in regional polarity, driven by the Chinese rise and the parallel intensification of chinese-american tensions.

**Keywords:** Indonesia's Foreign Policy. System Polarity. Indo-Pacific. U.S. China.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD/A2	<i>Anti Access/Area Denial</i> (Anti-Acesso/Negação de Área)
ADB	<i>Asian Development Bank</i> (Banco Asiático de Desenvolvimento)
ADMM	<i>ASEAN Defence Minister's Meeting</i> (Encontro de Ministros de Defesa da ASEAN)
AEC	<i>ASEAN Economic Community</i> (Comunidade Econômica da ASEAN)
AIIB	<i>Asian Infrastructure Investment Bank</i> (Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura)
ASB	<i>Air-Sea Battle</i>
ARF	<i>ASEAN Regional Forum</i> (Fórum Regional da ASEAN)
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Associação de Nações do Sudeste Asiático)
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i> (Iniciativa do Cinturão e Rota)
EAS	<i>East Asia Summit</i> (Cúpula do Leste Asiático)
FOIP	<i>Free and Open Indo-Pacific</i> (Livre e aberto Indo-Pacífico)
GMF	<i>Global Maritime Fulcrum</i> (Fulcro Marítimo Global)
IOP	<i>Indonesian Ocean Policy</i> (Política Oceânica da Indonésia )
IORA	<i>Indian Ocean Rim Association</i> (Associação da Orla do Oceano Índico)
NAASP	<i>New Asian-African Strategic Partnership</i> (Nova Parceria Estratégica Asiático-Africana)
SLOCs	<i>Sea Lines of Communication</i> (Linhas de Comunicação Marítima)
TNI	<i>Tantara Nasional Indonesia</i> (Forças Armadas Nacionais da Indonésia)
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i> (Parceria Transpacífico)
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i> (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar)
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZOPFAN	<i>Zone of Peace, Freedom and Neutrality</i> (Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>PANORAMA TEÓRICO: BALANÇA DE PODER E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>16</b>
	2.1 MUDANÇAS SISTÊMICAS: CONCEITOS E DESDOBRAMENTOS .....	16
	2.2 A BALANÇA DE PODER DO INDO-PACÍFICO NO PÓS-GUERRA FRIA..	25
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA: PRINCÍPIOS BASILARES E CULTURA ESTRATÉGICA .....</b>	<b>31</b>
	3.1 A POLÍTICA EXTERNA ATIVA E INDEPENDENTE OU “ <i>BEBAS DAN AKTIF</i> ”	32
	3.2 A CENTRALIDADE DA ASEAN.....	39
	3.3 ENTRE DOIS RECIFES: CHINA E ESTADOS UNIDOS .....	42
	3.4 CULTURA ESTRATÉGICA E DIPLOMACIA DE DEFESA .....	48
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA SOB O GOVERNO DE JOKO WIDODO .....</b>	<b>55</b>
	4.1 O FULCRO MARÍTIMO GLOBAL OU <i>POROS MARITIM DUNIA</i> .....	58
	4.2 O INDO-PACÍFICO COMO FOCO ESTRATÉGICO .....	67
	4.3 AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS: CHINA, ESTADOS UNIDOS E AS POTÊNCIAS DO INDO-PACÍFICO.....	73
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>78</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início da sua trajetória como Estado independente, em 1946, a Indonésia projetou-se como um dos países mais importantes do contexto regional do Indo-Pacífico. Além da sua centralidade estratégica — baseada na sua localização geográfica entre os oceanos Índico e Pacífico e no seu controle de quatro dos sete principais “gargalos marítimos” internacionais, incluindo o Estreito de Malaca —, o país foi um dos membros-fundadores da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a organização de maior relevância e protagonismo no contexto regional até os dias atuais (LAKSMANA, 2011); além de ser considerada a maior economia do Sudeste Asiático e a terceira maior democracia do mundo (SHEKHAR, 2018). Ademais, dentro da esfera internacional, a Indonésia despontou como porta-voz do denominado Terceiro Mundo, atuando como protagonista da Conferência de Bandung e do Movimento Não Alinhado (LAKSMANA, 2011).

Tendo esse contexto em mente, pode-se afirmar que a inserção externa da Indonésia foi amplamente influenciada pelo arranjo de poder vigente do seu entorno estratégico. A luta por emancipação do seu passado colonial, e o subsequente limiar da denominada Guerra Fria, moldaram a grande aspiração nacional de se manter livre das rivalidades e dinâmicas protagonizadas pelas grandes potências do sistema. Essa concepção foi implementada, em um primeiro momento, a partir do seu objetivo de preservar sua independência perante os dois polos de poder da época: Estados Unidos e União Soviética. Esse propósito foi sintetizado, no ano de 1948, pelo então vice-presidente Mohammad Hatta, na expressão “*mendajung antara dua karang*”, ou “remando entre dois recifes”. Ademais, para além do objetivo de não-alinhamento, a nação se propôs a ativamente atuar na manutenção da paz e da estabilidade regional e internacional, desenvolvendo a principal premissa da sua atuação: o “*bebas dan aktif*” ou política externa ativa e independente (ANWAR, 2014).

Desse modo, dado que a política externa da Indonésia está essencialmente atrelada aos efeitos e às consequências da balança de poder do seu entorno, além da nação se propor a ser um agente atuante na manutenção da estabilidade do mesmo, o país configura-se um estudo de caso ideal quando objetiva-se analisar a polaridade do sistema regional do Indo-Pacífico. Este propósito é especialmente importante quando realizado no recorte temporal pós-Guerra Fria, mais especificamente a partir do século XXI, por duas razões principais: (i) não há um consenso sobre

qual arranjo de poder (regional e internacional) foi instaurado após o dismantelamento da estrutura bipolar anterior; e (ii) é neste período que um dos principais fenômenos contemporâneos se desenvolveu e se aprofundou: a chamada ascensão chinesa e o conseqüente acirramento das tensões entre a República Popular da China e os Estados Unidos (MURPHY, 2017).

No que se refere ao primeiro elemento, apesar de não haver unanimidade sobre a polaridade instaurada no Sistema Internacional no pós-Guerra Fria, autores como Mearsheimer (2019), Brooks e Wohlforth (2016) e Monteiro (2014) compartilham o entendimento de que os Estados Unidos se estabeleceram como potência hegemônica, configurando uma unipolaridade. Entretanto, os estudos e debates específicos sobre os arranjos de poder regionais, especificamente na Ásia e no Indo-Pacífico, são comparativamente mais escassos e, portanto, detém ainda menos consenso. Apesar disso, as previsões realizadas por Dzung (2000), que afirmam a instauração de uma multipolaridade no Indo-Pacífico à época, são as mais usuais entre as literaturas focadas na questão regional. Por outro lado, apesar da estrutura sistêmica pós-Guerra Fria ter se instituído recentemente, o advento da ascensão chinesa fomentou debates e questionamentos se já estaria ocorrendo uma transição/mudança de polaridade impulsionada pelo fenômeno (MURPHY, 2017; MUBAH, 2019; MEARSHEIMER, 2019).

Nesse sentido, apresentando a conjuntura brevemente, a ascensão chinesa pode ser caracterizada pelo expressivo desenvolvimento das capacidades econômicas e militares da China, que, por sua vez, conferiram ao país confiança e respaldo para desempenhar um papel cada vez mais importante como liderança regional e mundial (WANG, 2019). Como decorrência, o receio das autoridades norte-americanas de que a China se estabeleceria como potência hegemônica regional compeliu a definição de um novo foco estratégico no período do governo Obama: o denominado “pivô asiático” ou “rebalanceamento”, que tornou a região do Indo-Pacífico o foco principal da sua política externa (CLINTON, 2011). Ademais, o antagonismo entre as nações foi intensificado a partir da administração de Donald Trump, em 2017, em que o governo estadunidense adotou uma postura declaradamente hostil perante a China, que acabou resultando em uma guerra comercial entre ambos (MURPHY, 2017). Tendo isso em perspectiva, a Ásia, e notadamente o Indo-Pacífico, acabou tornando-se palco das divergências entre as duas maiores potências mundiais atuais, processo que marcou de a formulação das políticas externas dos países da região, que foram impulsionados a tomar medidas a fim de preservar suas respectivas autonomias, assim como o equilíbrio regional (MUBAH, 2019).

Dessa forma, a presente monografia tem como problema central a seguinte questão: “qual o comportamento da política externa da Indonésia ao longo do século XXI e o que ele indica sobre a balança de poder do Indo-Pacífico?”. Em primeiro lugar, o recorte temporal terá como foco os governos de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) e de Joko Widodo (2015-presente), dado que nos quatro primeiros anos do século a troca de presidentes foi frequente e não abriu margem para a elaboração de um quadro de política externa passível de análise. Em segundo lugar, pretende-se contribuir para duas análises diferentes relativas à balança de poder regional: a primeira sobre a polaridade instaurada na região no pós-Guerra Fria e a segunda referente aos debates sobre uma possível mudança sistêmica em curso na última década. Ademais, o recorte estratégico centrado no Indo-Pacífico remonta à região que integra o Oceano Índico, o Oceano Pacífico e os territórios que os cercam. A utilização, neste trabalho, do termo Indo-Pacífico, ao invés da referência mais usual do Ásia-Pacífico, foi escolhida porque (i) é o termo e visão utilizada pela própria Indonésia; e (ii) é considerado um sistema securitário e estratégico, enquanto Ásia-Pacífico se concentra mais nas dinâmicas econômicas da região e não engloba a Índia, país considerado no estudo (SHEKHAR, 2018).

A partir de tal questionamento, apresenta-se dois argumentos principais: (i) que, especialmente durante o governo de Yudhoyono, a estratégia adotada pela política externa da Indonésia caracterizou pelo engajamento (*binding*) e não-alinhamento perante as grandes potências do sistema, China e EUA. Esse comportamento, por sua vez, corrobora com as percepções de que a balança de poder instaurada no Indo-Pacífico no pós-Guerra Fria, até a primeira década do século, foi a multipolaridade. Por outro lado, o segundo argumento entende que (ii) a partir do governo de Joko Widodo, a atuação regional e internacional do país pode ser caracterizada como um movimento de *hedging*, que é reconhecido como uma estratégia adotada perante ameaças de uma mudança sistêmica. Assim, este comportamento indica que pode estar ocorrendo uma mudança da polaridade regional, impulsionada pela ascensão chinesa e o paralelo acirramento das tensões sino-estadunidenses.

Assim, o trabalho tem por objetivo geral analisar e descrever a política externa da Indonésia durante o século XXI e, em paralelo, realizar uma inferência sobre a balança de poder do seu entorno estratégico, o Indo-Pacífico. Como objetivos específicos elencam-se: (a) apresentar um panorama sobre a balança de poder regional do Indo-Pacífico, no pós-Guerra Fria, à luz dos principais conceitos sobre polaridade e mudanças sistêmicas; (b) descrever e analisar a

política externa da Indonésia, elencando seus princípios basilares e como eles foram implementados em cada governo, especialmente nos de Susilo Yudhoyono e de Joko Widodo; e (c) analisar tal comportamento a partir de uma perspectiva de balanceamento, a fim de compreender o que ele indica sobre o arranjo de poder do Indo-Pacífico no século XXI.

Dessa forma, apesar do trabalho objetivar contribuir para as análises de polaridade, ele não parte da perspectiva usual focada em contabilizar a quantidade de polos (ou grandes potências) do sistema — apesar de este ser um esforço extremamente importante —, mas investigar o comportamento de balanceamento de um país regional, a Indonésia. Essa escolha justifica-se porque ainda há poucos trabalhos desenvolvidos sobre as estratégias de política externa das nações asiáticas adotadas perante os estímulos sistêmicos que atualmente as cercam, sendo essa abordagem complementar aos prognósticos das capacidades das grandes potências.

Ademais, a despeito de existir um número significativo de estudos sobre a questão da balança de poder da Ásia, fomentadas a partir da ascensão chinesa, grande parte desses trabalhos são formulados dentro das próprias potências; marcados, dessa forma, por uma visão norte-americana ou por uma sinocêntrica. Assim, este trabalho busca elucidar as percepções do fenômeno pelo ponto de vista regional, utilizando, dessa forma, bibliografias formuladas por analistas, pesquisadores e atores governamentais indonésios; como Dewi Fortuna Anwar (2014; 2019; 2020), Evan Laksmana (2011; 2017), Rizal Sukma (2008, 2009), Gibran Mahesa Drajat (2019), Evi Fitriani (2015), Lis Gindarsah (2017; 2018) e Diah Ayu Permatasari (2015). Por fim, para além das inferências sobre balança de poder, a ideia central é também contribuir para os estudos sobre a política externa da Indonésia, dado que as pesquisas formuladas pela academia brasileira sobre o tema ainda são escassas, especialmente aquelas com enfoque em questões securitárias e referentes ao período atual.

No que diz respeito ao arcabouço teórico, as considerações realizadas serão pautadas pelos pressupostos do realismo estrutural, especificamente do realismo ofensivo, que tem como marca o estabelecimento de premissas e conceitos referentes à balança de poder e aos impactos de uma mudança sistêmica (MEARSHEIMER, 2001). Ademais, também serão aplicadas as análises realizadas por Jervis (1997) sobre efeitos sistêmicos, nomeadamente a que se refere às oportunidades de atuação dos países regionais sob um arranjo multipolar. Por fim, será utilizado o método de análise de política externa do realismo neoclássico formulado por Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016), que interconecta estímulos externos e o comportamento de um

determinado país. Assim, o modelo constrói uma relação entre (i) estímulos sistêmicos, que, neste trabalho, será considerado a balança de poder do Indo-Pacífico; (ii) política externa; (iii) variáveis intervenientes a nível doméstico e (iv) respostas políticas resultantes dessa interação.

Com o intuito de responder ao problema de pesquisa e atender aos objetivos geral e específicos, o presente trabalho se divide em três capítulos principais. A fim de contextualizar, primeiramente, o eixo sistêmico, o primeiro capítulo apresenta os principais pressupostos teóricos em que a análise é pautada, ou seja, as teorias sobre balanceamento e efeitos sistêmicos e a análise de política externa do realismo neoclássico. Além disso, traz-se, também, um panorama sobre a balança de poder do Indo-Pacífico, especialmente a partir do século XXI, através dos principais acontecimentos a nível sistêmico identificados: a ascensão da China, o rebalanceamento norte-americano e o acirramento das tensões sino-estadunidenses nos anos recentes.

Em paralelo, adentrando o ponto de vista analítico do estudo de caso regional, o segundo capítulo apresenta os princípios e características basilares da política externa da Indonésia, sendo eles: o chamado *bebas dan aktif* ou política externa ativa e independente, a centralidade do multilateralismo focado na ASEAN, o não-alinhamento aplicado às relações com China e Estados Unidos e as bases da cultura estratégica da nação. Assim, apesar de pincelar essa atuação desde a independência do país, o foco é demonstrar que, na primeira década do século XXI, a nação adotou uma estratégia de engajamento (*binding*) perante as grandes potências e teve um maior sucesso em se manter independente da rivalidade.

O último capítulo, por sua vez, é concentrado no comportamento externo a partir do estabelecimento do governo de Joko Widodo em 2015. Dessa forma, esta parte foca na principal premissa da atuação atual, o estabelecimento da nação como Fulcro Marítimo Global, as características desse projeto e os seus desdobramentos. Aqui será possível identificar o desenvolvimento de capacidades internas de defesa do país e elucidar como a questão do Mar do Sul da China tornou-se, de forma mais direta, uma ameaça aos interesses nacionais. Em paralelo, o foco na região do Indo-Pacífico, de forma geral e de forma específica no projeto encabeçado na ASEAN, também terá destaque; assim como as relações atuais do país com China, Estados Unidos e as potências do Indo-Pacífico. A partir desse panorama, será possível identificar os elementos do *hedging* presentes na atuação externa da Indonésia.

## **2 PANORAMA TEÓRICO: BALANÇA DE PODER E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

Inúmeros estudos foram dedicados à análise da estrutura do Sistema Internacional, dos impactos que as grandes potências exercem nesse arranjo e dos efeitos de uma mudança na balança de poder do sistema, especialmente a partir do advento da Guerra Fria. De forma similar a esse período, a recente ascensão chinesa fomentou pesquisas e ponderações sobre o tema, permeadas, em sua maioria, pelos questionamentos envolvendo uma possível mudança sistêmica impulsionada por esse fenômeno (MUBAH, 2019). Os conceitos atrelados a esta temática são de suma importância para o presente trabalho, dado que um dos objetivos é contribuir para as análises sobre a balança de poder regional do Indo-Pacífico. No entanto, ao contrário da perspectiva usual que foca nas grandes potências e nas suas capacidades internas, aqui o eixo central é a análise dos efeitos sistêmicos na política externa de um país regional, a Indonésia. Dessa maneira, este capítulo tem por objetivo apresentar os principais conceitos e premissas atreladas à noção de balanceamento, além de demonstrar como os dois eixos da análise estão conectados: a política externa e os estímulos sistêmicos. Por fim, também será delineado as principais dinâmicas da balança de poder do Indo-Pacífico, a fim de criar um plano de fundo para o posterior estudo de caso indonésio.

### **2.1 MUDANÇAS SISTÊMICAS: CONCEITOS E DESDOBRAMENTOS**

Segundo Jervis (1997, p.6, tradução da autora), entende-se por sistema um “conjunto de unidades e elementos interconectado de modo que mudanças em alguns elementos, ou suas relações, produzem mudanças em outras partes do sistema”. Nesse sentido, a partir da perspectiva estrutural formulada por Waltz (1979), o Sistema Internacional é constituído a partir de três características elementares: (i) seu princípio de ordenação, ou seja, como as unidades se posicionam em relação às outras (que, neste caso, é a anarquia); (ii) a diferenciação, ou definição das funções, das unidades; e (iii) a distribuição de capacidades entre as unidades. Os dois primeiros elementos são considerados constantes, visto que em anarquia não há diferenciação de



funções entre os Estados, que são considerados as unidades primárias<sup>1</sup>. Dessa forma, o catalisador das mudanças ocasionadas na estrutura é a distribuição de capacidades entre as nações ou, sinteticamente, a denominada polaridade do sistema (WALTZ, 1979).

Tanto o realismo ofensivo quanto o realismo neoclássico utilizam o termo polaridade para denotar o número de grandes potências existentes (ou polos) dentro de um sistema em um determinado momento. Apesar de não existir um consenso nas Relações Internacionais sobre a determinação do que é uma grande potência, Mearsheimer definiu o termo a partir das seguintes premissas:

Para se qualificar como uma grande potência, um estado deve ter recursos militares suficientes para travar uma luta séria em uma guerra convencional total contra o Estado mais poderoso do mundo. O ator não precisa ter a capacidade de derrotar o Estado líder, mas deve ter alguma perspectiva razoável de transformar o conflito em uma guerra que deixe o dominante seriamente enfraquecido, mesmo se o mesmo vencer. Na era nuclear, as grandes potências devem deter uma capacidade dissuasora nuclear que consiga sobreviver a um ataque nuclear contra ele, assim como formidáveis forças convencionais (MEARSHEIMER, 2001, p. 5, tradução da autora).

Além disso, para o realismo ofensivo<sup>2</sup>, o principal objetivo dos países é maximizar seu poder não apenas para garantir sua sobrevivência, mas para atingir o status de *hegemon*, isto é, ser a única grande potência do sistema. Desse modo, as grandes potências quase sempre têm intenções revisionistas — ou seja, buscam e são incentivadas a alterar a dinâmica de poder existente (equilíbrio de poder ou *status quo*) a seu favor. Esse comportamento, considerado agressivo, é impulsionado pelas características da própria estrutura do Sistema Internacional, sendo elas: (i) a ausência de uma autoridade hierárquica, (ii) o fato dos Estados sempre deterem alguma capacidade militar ofensiva e (iii) a impossibilidade de se ter certeza acerca das intenções das outras nações. Assim, a melhor garantia de sobrevivência é a hegemonia, visto que, quando

---

<sup>1</sup> Apesar de certas teorias de Relações Internacionais considerarem outros atores (como organizações internacionais, setores econômicos, entre outros), a concepção de Sistema Internacional para o Realismo é essencialmente estadocêntrica, tendo em vista que os países, especialmente as grandes potências, continuam sendo os atores que mais impactam o sistema como um todo (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016).

<sup>2</sup> Para o denominado realismo defensivo, o objetivo final da busca pelo poder é garantir a sobrevivência. Assim, comumente o realismo defensivo abarcaria uma visão mais “otimista” das Relações Internacionais, e o defensivo, por outro lado, mais “pessimista” (DZUNG, 2000).

esta é atingida, nenhum outro ator pode ameaçar seriamente uma potência tão poderosa. Apesar de normalmente utilizada para descrever a dominação do Sistema Internacional, a hegemonia também pode ser aplicada para descrever regiões específicas, conceitualizando os *hegemons* regionais (MEARSHEIMER, 2001).

Outro ponto importante é a caracterização do significado de balança de poder, a qual pode ser feita sob duas perspectivas: a primeira remetendo à concepção de polaridade e a segunda a uma política estratégica empreendida pelos países com o objetivo de prevenir ou impedir o estabelecimento de uma dominância indevida por uma ou mais potências (TUAN, 2008). No que diz respeito à primeira, a estrutura do Sistema Internacional pode se configurar a partir dos seguintes arranjos: unipolaridade (uma única grande potência), bipolaridade (duas grandes potências com poder semelhante) ou multipolaridade (mais de duas grandes potências). Ademais, Mearsheimer (2001) diferencia os sistemas multipolares desequilibrados, em que uma das grandes potências é um potencial hegemônico, dos equilibrados, onde não há lacunas significativas entre as capacidades dos líderes do sistema (MEARSHEIMER, 2001). Assim, as transições entre tais arranjos de poder, marcadas pelo estabelecimento ou queda de grandes potências, são denominadas mudanças sistêmicas (GILPIN, 1983).

Apesar de raramente existirem contestações sobre a disposição bipolar estabelecida durante a Guerra Fria, caracterizar e identificar a polaridade dos sistemas tornou-se uma árdua e complexa tarefa no período subsequente. Isso acontece porque não há um consenso amplamente disseminado sobre o que configura uma grande potência, ou, em outras palavras, sobre exatamente em que momento ocorre uma transição na balança de poder (TUAN, 2008). Além disso, é difícil analisar uma determinada transição sistêmica quando esta é um fenômeno recente ou em curso, tendo em vista a noção de Jervis (1997) de que os efeitos desses episódios são, frequentemente, recebidos e percebidos de forma retardada pelas unidades do sistema. Tendo isso em perspectiva, não é o foco deste trabalho analisar a balança de poder a partir das capacidades das grandes potências (especificamente China e Estados Unidos), mas utilizar as noções dos efeitos sistêmicos que cada polaridade impõe na atuação dos demais países (JERVIS, 1997).

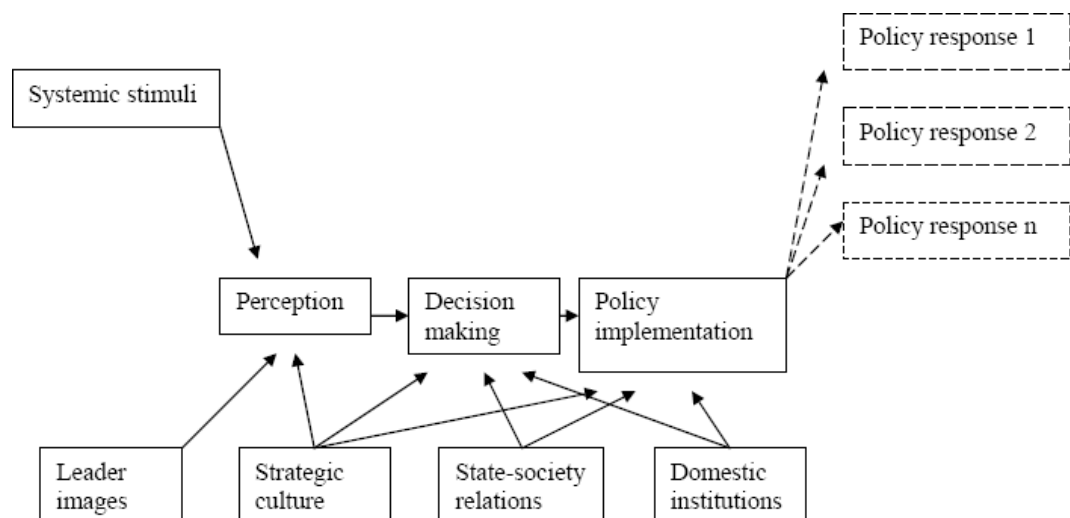
Assim, em primeiro lugar, as análises aqui realizadas partirão dos pressupostos elaborados por Jervis (1997) sobre os efeitos sistêmicos provenientes de uma bipolaridade e de uma multipolaridade. Segundo o autor, a “polaridade do sistema impacta diretamente o poder de barganha dos países, as restrições que os prendem e as oportunidades que desfrutam” (JERVIS,

1997, p. 117, tradução da autora). Nesse sentido, em uma bipolaridade, as grandes potências detêm recursos e capacidades suficientes para não depender de aliados vitais, dado que estes não conseguem impactar quaisquer alterações da distribuição de poder vigente. Por essa razão, tal configuração diminui de forma significativa o poder de barganha das demais nações, a sua capacidade de influenciar as grandes potências e a sua possibilidade de se manter independente da polarização. Em contrapartida, sob a multipolaridade, os Estados são militarmente dependentes um dos outros, o que aumenta a influência e a relevância dos países menores para as grandes potências e permite que eles desfrutem de um leque maior de opções estratégicas referentes às suas alianças regionais e globais (JERVIS, 1997). Colocando estes princípios dentro do foco de análise deste trabalho — a política externa da Indonésia —, será possível concluir que a nação deteve maiores oportunidades e liberdades de atuação no pós-Guerra Fria, o que corrobora a percepção de que o sistema do Indo-Pacífico se configurou multipolar, como explicado em seções posteriores (DOBKOWSKA, 2014).

Em segundo lugar, uma vez que o objetivo central do trabalho é entender a atuação indonésia perante os estímulos sistêmicos da balança de poder vigente, também será utilizado o modelo analítico do realismo neoclássico de Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016); o qual constrói uma relação entre estímulos sistêmicos (variável independente), política externa (variável dependente), estímulos domésticos (variáveis intervenientes) e respostas políticas causadas por essa interação (ilustrados na Figura 1). Dessa forma, o ponto focal, em consonância com os pressupostos do realismo ofensivo, é a noção de que as escolhas dos países são primariamente baseadas em pressões sistêmicos, ou seja, o Sistema Internacional influencia diretamente a política externa, visto que os governos devem adaptar suas políticas para responder às ameaças e oportunidades que ele oferece. Entretanto, o diferencial dessa abordagem é que ela rejeita a noção de que os atores respondem, necessariamente, de forma fluida e mecânica às mudanças no entorno regional/internacional — assim como Jervis (1997) prevê em sua teoria dos efeitos sistêmicos retardados. Isto leva em consideração, principalmente, que nem sempre os líderes percebem as ameaças e oportunidades do sistema corretamente. Em particular, enquanto os formuladores constroem políticas para se adequar a estímulos sistêmicos, a seleção das mesmas é influenciada por variáveis intervenientes em nível doméstico, incluindo:

(i) imagens de líderes (*leader images*), que interferem em percepções precisas; (ii) cultura estratégica (*strategic culture*), que molda todos os aspectos das respostas do Estado; (iii) relações Estado-sociedade (*state-society relations*), que afetam a capacidade do Estado de decretar e implementar decisões; e (iv) instituições políticas domésticas (*domestic institutions*), que podem capacitar ou restringir os líderes quando eles enfrentam oposição da sociedade à seleção ou implementação de políticas. Como resultado, esse ambiente doméstico mais complexo de tomada de decisão implica que os Estados não selecionam necessariamente a resposta política ótima para satisfazer as restrições sistêmicas; em vez disso, eles escolhem entre uma série de alternativas de política para navegar entre as restrições sistêmicas e os imperativos políticos domésticos (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016, p.33, tradução da autora).

Figura 1: Análise de Política Externa do Modelo Neoclássico



Fonte: Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016)

Este modelo será aplicado da seguinte forma: o estímulo sistêmico (*systemic stimuli*) considerado, ou variável independente, refere-se à polaridade do sistema regional do Indo-Pacífico; a variável dependente é a política externa da Indonésia e a única variável interveniente explorada será a cultura estratégica do país. Assim, não é intuito deste trabalho analisar e caracterizar toda a relação causal do modelo, mas utilizá-lo como plano de fundo para explicar que (i) a política externa da Indonésia é diretamente impactada pela polaridade do seu entorno

regional e que (ii) a cultura estratégica nacional moldou a percepção do país sobre as ameaças externas e sobre os princípios do uso da força (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016).

No mais, a cultura estratégica de uma determinada nação pode ser caracterizada como as atitudes nacionais em relação ao uso da força e às suas preferências e escolhas perante as diversas ameaças que compõem o seu entorno estratégico. Segundo Johnston (1995), tal conceito compreende: (i) um paradigma central em relação à natureza do conflito, à natureza do adversário e à eficácia do uso da força, e (ii) um conjunto de preferências estratégicas provenientes desse paradigma. A união destes componentes constrói a visão que cada país tem sobre seu ambiente externo e sobre a instrumentalização da força para resolver disputas e atingir os interesses nacionais. Dessa forma, os estudos com enfoque na cultura estratégica são centrados em torno do debate sobre as variáveis que devem ser consideradas na análise das escolhas dos países perante pressões sistêmicas regionais e internacionais (JOHNSTON, 1995). No caso indonésio, como será observado, a cultura estratégica moldou as percepções e escolhas nacionais sobre o uso da força, sendo um dos elementos relevantes na explicação do atual foco no incremento das capacidades de defesa do país sob o governo de Joko Widodo (GINDARSAH, 2018).

Ademais, retomando o segundo conceito de balança de poder, a fim de preservar o arranjo sistêmico vigente e responder às ameaças provenientes da ascensão de uma potência revisionista, os países adotam determinadas estratégias para conter esse movimento e preservar os seus interesses nacionais em risco (TUAN, 2008). Referindo-se de forma mais específica a grandes potências, Mearsheimer (2001) afirma que, a fim de dissuadir e conter um rival, o país pode perseguir dois caminhos principais<sup>3</sup>: o balanceamento ou a transferência de custos (*buck-passing*). Balanceamento significa agir diretamente para preservar o arranjo e a distribuição de poder existente, podendo ser manifestado como: (i) balanceamento externo, em que os Estados estabelecem alianças defensivas ou (ii) balanceamento interno, que significa mobilizar recursos nacionais a fim de tornar um ataque direcionado mais custoso. O *buck-passing*, por sua vez, caracteriza-se como a transferência, das nações ameaçadas (*buck-passer*) para outros (*buck-catchers*), dos custos de um balanceamento, mantendo-se à parte do conflito até que a potência rival esteja enfraquecida (MEARSHEIMER, 2001). Segundo Alenezi (2020), a lógica do

---

<sup>3</sup> Mearsheimer (2001) também admite a possibilidade de outras estratégias como *bandwagoning* (ato de se aliar a um Estado mais poderoso) ou apaziguamento (ato de realizar concessões a um país agressor). No entanto, o autor afirma que tais escolhas devem ser evitadas e que o *bandwagoning* seria uma opção viável apenas para Estados muito fracos ou isolados.

balanceamento é facilmente perceptível no caso sino-estadunidense, dado que os Estados Unidos empreenderam um incremento das suas capacidades militares em resposta à ascensão chinesa, assim como instauraram e aprofundaram alianças com países asiáticos que possuem conflitos mais diretos com a China.

Segundo Koga (2018), apesar de grande parte das análises sobre polaridade posicionarem as grandes potências como ponto focal, diversos estudos começaram a ser desenvolvidos acerca do comportamento dos poderes secundários em resposta às potências emergentes, focados, principalmente, nos países regionais do Sudeste Asiático e do Indo-Pacífico como um todo. O autor afirma que esse movimento foi despertado porque atualmente está em curso uma das situações potencialmente mais perigosas para pequenas e médias potências: uma alteração no equilíbrio de poder internacional e regional (KOGA, 2018). Nesse sentido, a literatura dedicada ao estudo das respostas das nações asiáticas à ascensão chinesa e ao acirramento das tensões entre China e Estados Unidos elencam cinco comportamentos principais dentro desse contexto: (i) o não-alinhamento, (ii) o engajamento, (iii) o balanceamento, (iv) o *bandwagoning* e (v) o *hedging*; os quais não são excludentes entre si (MURPHY, 2017).

No que diz respeito ao primeiro elemento, países considerados pequenos e médios preferem, geralmente, permanecer não alinhados a grandes potências a fim de evitar os custos de uma dependência. No entanto, de acordo com Murphy (2017), o não alinhamento é uma estratégia viável apenas sob determinadas condições: a nação não pode ter capacidades internas suficientes para interferir na polaridade, ela não pode ser considerada uma ameaça e deve existir, no sistema, um certo nível de equilíbrio. Assim, em outras palavras, dificilmente países conseguem se manter completamente independentes das grandes potências quando há uma alteração da balança de poder. Nesse sentido, um desdobramento direto desse cenário é a tentativa, por parte das nações menores, de preservar o *status quo* regional a fim de se manterem autônomas e não alinhadas. Dentro desse contexto, uma das principais iniciativas empreendidas é o denominado engajamento (ou *binding*), que é definido como a utilização de meios não coercitivos para inserir uma grande potência dentro dos mecanismos e normas regionais a fim de evitar potenciais ações coercitivas. O principal exemplo desse movimento é a utilização da

Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>4</sup>, pelos países da região, com o objetivo de engajar e integrar a China e os Estados Unidos na arquitetura institucional, econômica e diplomática do Sudeste Asiático (MURPHY, 2017). A estratégia também é amplamente reconhecida como um marco da política externa da Indonésia no século XXI, especialmente ao longo do governo de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) (ANWAR, 2020).

Aprofundando o conceito de balanceamento e aplicando de forma mais direcionada aos países pequenos e médios, o balanceamento interno pode ser executado através do incremento de armas, aumento do orçamento de defesa, desenvolvimento das políticas de defesa e avanços na tecnologia e equipamentos militares (WALTZ, 1979). Via de regra, essa escolha é mais atraente e preferível do que um balanceamento externo, dado que formar alianças torna os Estados dependentes de aliados que podem não cumprir com seus compromissos e, em paralelo, envolvê-los em disputas. Entretanto, perseguir unicamente essa estratégia não é uma opção viável no caso dos países do Sudeste Asiático, tendo em vista a expressiva disparidade de poder entre as nações regionais perante China e Estados Unidos, tornando-os dependentes de um alinhamento externo (MURPHY, 2017). É importante destacar que o termo balanceamento é comumente utilizado para definir o movimento contrário à grande potência em ascensão, ou ao país considerado o inimigo, e o *bandwagoning*, por sua vez, o oposto. Apesar de Randall Schweller (1999) defender que o alinhamento direto com o polo ameaçador é a melhor opção<sup>5</sup> para os países; o *bandwagoning* é amplamente reconhecido como uma estratégia custosa, que envolve uma relação desigual e que, frequentemente, coloca as nações mais vulneráveis em um papel subordinado (KOGA, 2018).

Por fim, o termo *hedging* tem sido utilizado há muitas décadas para descrever o comportamento de política externa que se situa entre as escolhas de balanceamento e de *bandwagoning*, representando uma terceira alternativa para os países para além das duas estratégias. É importante ressaltar que comumente quaisquer caminhos que não podem ser classificados como balanceamento ou *bandwagoning* são referenciados como opções dentro do espectro de *hedging*, inclusive o não alinhamento e o engajamento. No entanto, segundo Evan

---

<sup>4</sup> A ASEAN é uma organização regional do Sudeste Asiático que tem por objetivo promover a cooperação econômica, social e cultural dos países-membros, assim como a promoção da paz e da estabilidade da região (ASEAN, 1967).

<sup>5</sup> Schweller (1999) afirma que o balanceamento é uma atividade extremamente cara, já o *bandwagoning* raramente envolve custos e fornece ganhos significativos aos países.

Medeiros (2005), a construção de uma teoria aplicável para o termo era altamente subdesenvolvida nas Relações Internacionais, especialmente nos estudos securitários. Esse cenário mudou de forma significativa nos anos recentes, tendo em vista a sua crescente utilização para descrever a política externa dos países do Sudeste Asiático, incluindo a da Indonésia (MURPHY, 2017). Assim, todas as análises sobre *hedging* aqui utilizadas foram formuladas por autores que incorporam a estratégia dentro do espectro e teoria da balança de poder e das respostas aos estímulos sistêmicos.

Em primeiro lugar, os estudos mais recentes, focados nos países asiáticos, definem *hedging* como uma estratégia aplicada como resposta às grandes incertezas atreladas a uma possível mudança sistêmica (MUBAH, 2019; MURPHY, 2017). Segundo Evelyn Goh (2005), as nações adotam essa postura quando não conseguem optar por alternativas mais diretas como o não alinhamento, o balanceamento ou o *bandwagoning*. Na mesma linha, Medeiros (2005) define o termo como a adoção de políticas que visam utilizar os mecanismos existentes de engajamento enquanto, ao mesmo tempo, aumentam suas capacidades internas como meio de garantia frente a um potencial acirramento de tensões. Nesse sentido, Van Jackson (2014) argumenta que as ações perseguidas em paralelo no *hedging* são opostas ou, até mesmo, contraditórias dentro da dicotomia balanceamento e *bandwagoning*; e têm por objetivo mitigar os riscos e ameaças associados ao alinhamento mais direto.

Levando em consideração as formulações e conceitos dos autores supracitados, Mubah (2019) e Murphy (2017) resumem e elencam os indicadores da implementação do *hedging* estratégico como: (i) aumento das capacidades internas de defesa sem um inimigo declarado, (ii) manutenção de relações ambivalentes com as grandes potências do sistema, (iii) pragmatismo econômico, (iv) diversificação das parcerias e (v) promoção de engajamento vinculativo das potências. O incremento das capacidades militares sem um inimigo declarado é frequentemente denominado balanceamento indireto ou limitado, e ocorre quando o país não aponta abertamente uma potência como sendo a ameaça principal ou como motivo da sua nova conduta. Ademais, o manutenção de relações ambivalentes pode ser traduzido como a condução de relações cooperativas, em determinados âmbitos, com uma grande potência, em paralelo a ações consideradas de contrabalanceamento a essa mesma nação. Nessa linha, o pragmatismo econômico ocorre quando um Estado aprofunda suas relações econômicas com as grandes potências a fim de maximizar os benefícios provenientes desse movimento, no entanto, essa ação



é acompanhada de uma diversificação das parcerias, a fim de não se tornar completamente dependente dos atores mais poderosos. Por fim, a noção de engajamento previamente explicada é considerada um dos elementos centrais do *hedging*, demonstrando que os países buscam utilizar dos mecanismos já existentes ao mesmo tempo em que se preparam para um cenário de maior desequilíbrio (MUBAH, 2019; MURPHY, 2017).

Tendo esses aspectos em perspectiva, o *hedging* é considerado uma das principais estratégias utilizadas pelas nações do Sudeste Asiático dentro do contexto das ameaças provenientes das grandes potências do sistema, China e Estados Unidos (KOGA, 2018). Referindo-se especificamente à Indonésia, por deter o princípio de uma política externa ativa e independente — que tem por objetivo impedir o estabelecimento de um *hegemon* regional —, o país utilizou amplamente as premissas do engajamento (*binding*) para inserir as nações chinesa e norte-americana na arquitetura regional do Sudeste Asiático (ANWAR, 2020). No entanto, especialmente a partir do governo de Joko Widodo (2014-presente), a postura mais assertiva da China e o acirramento das tensões entre a mesma e os Estados Unidos desencadearam uma transição no comportamento da política externa da Indonésia em direção ao *hedging* (MUBAH, 2019). Desse modo, cabe primeiramente contextualizar o arranjo de poder estabelecido na região do Indo-Pacífico, no período pós-Guerra Fria, e apresentar as dinâmicas principais a nível sistêmico: a ascensão da China, o rebalanceamento norte-americano e o acirramento das tensões entre as duas grandes potências.

## 2.2 A BALANÇA DE PODER DO INDO-PACÍFICO NO PÓS-GUERRA FRIA

A partir do colapso da União Soviética e o decorrente fim da estrutura bipolar da Guerra Fria, diferentes prognósticos sobre o futuro da balança de poder mundial entraram em voga. Apesar de não existir um consenso sobre a questão, Mearsheimer (2019), e grande parte da literatura, apontaram para o estabelecimento transitório dos Estados Unidos como a única grande potência do sistema a partir de então (MEARSHEIMER, 2019). De forma paralela à esfera internacional, o cenário estratégico da região Indo-Pacífico foi impactado de forma significativa — ainda que também não exista unanimidade sobre a configuração de poder que se instituiu regionalmente, há grandes indícios de que uma multipolaridade foi introduzida, como previu Dzung (2000). Segundo o autor, o cenário do Indo-Pacífico seria caracterizado pela presença de

cinco grandes potências: Estados Unidos, China, Japão, Rússia e Índia, tendo as duas primeiras um papel dominante e maior que as demais. Além disso, também foi destacado um grupo de poderes intermediários que desempenhariam um papel importante no equilíbrio regional por ocuparem posições geoestratégicas relevantes, sendo um deles a Indonésia (DZUNG, 2000).

Até o fim da primeira década do século XXI, o cenário estratégico do Indo-Pacífico permaneceu em relativo equilíbrio. A China certamente estava traçando um caminho de acentuado crescimento econômico, mas ainda não existia uma percepção consolidada de que as suas ações e intenções eram contrárias ao *status quo*, de acordo com a sua retórica da ascensão pacífica (MURPHY, 2017). No entanto, esse contexto começou a se modificar quando o crescente desenvolvimento econômico foi refletido em uma rápida e expressiva modernização militar, aumentando significativamente seu orçamento e capacidades de defesa e posicionando o país como uma potencial ameaça ao sistema, especialmente à posição dos Estados Unidos (SOPHAL, 2016). De forma simbólica, o ponto de inflexão que disseminou o entendimento das intenções revisionistas da China foi a divulgação do seu mapa da linha de nove traços (*nine-dash line*), em que estabeleceu o perímetro que demarca as suas reivindicações soberanas no Mar do Sul da China<sup>6</sup>, aprofundando diversas disputas marítimas e territoriais com os países do Sudeste Asiático (GINDARSAH, 2018). Dessa forma, o desenrolar dessa conjuntura revelou grandes indícios de que a ascensão da China não é pacífica, mas sim um caminho traçado propositalmente para atingir o *status* de potência hegemônica regional, como previsto por Mearsheimer (2006).

As ações atreladas à noção da ascensão chinesa — especificamente a leitura de seu movimento como revisionista — podem ser elencadas em: (i) desenvolvimento de capacidades militares ofensivas, (ii) comportamento assertivo nas questões do Mar do Sul da China e (iii) estabelecimento de iniciativas e instituições que visam desafiar a ordem liberal e a influência norte-americana. Em primeiro lugar, apesar do governo chinês afirmar que a aquisição e modernização dos seus aparatos militares são destinadas apenas a questões defensivas, é difícil traçar um limiar entre capacidades defensivas e ofensivas. No mais, entende-se que especialmente as forças navais e aéreas estão sendo desenvolvidas para projetar uma grande

---

<sup>6</sup> A questão do Mar do Sul da China pode ser caracterizada como disputas pelo controle de extensões territoriais e marítimas — como estreitos, ilhas, recifes e zonas econômicas exclusivas (ZEEs) — entre a República Popular da China e determinados países do Sudeste Asiático (FITRIANI, 2018).

capacidade de poder para além das suas fronteiras, delineando e estendendo a sua influência na região (MEARSHEIMER, 2010).

No que diz respeito ao segundo elemento, desde o estabelecimento da linha de nove traços, a estratégia chinesa em relação ao Mar do Sul tornou-se ainda mais assertiva, tendo como principal elemento a expansão da presença militar do país no perímetro. Na prática, isso representou a intimidação dos Estados envolvidos nas disputas, impedindo suas atividades operacionais nas ilhas disputadas, a construção e militarização de ilhas artificiais e o desenvolvimento de capacidades de anti-acesso/negação de área (A2/AD)<sup>7</sup>, como mísseis balísticos anti-navio, mísseis de cruzeiro anti-navio e submarinos (ALENEZI, 2020). De acordo com Murphy (2017), essas ações demonstram a disposição por parte da China em utilizar as suas capacidades militares para fazer cumprir os seus interesses e reivindicações, ferindo os compromissos da livre circulação dos mares prevista pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)<sup>8</sup> e vários acordos regionais que visam a resolução pacífica dos conflitos. Ademais, Alenezi (2020) afirma que a questão do Mar do Sul da China é primordial para o país alcançar uma hegemonia regional, e que a estratégia ofensiva aplicada corrobora com o entendimento das suas intenções de mudar a balança de poder a seu favor.

A despeito de manter disputas diretas com países regionais, uma das esferas da projeção chinesa é o fortalecimento da interdependência entre a China e as nações asiáticas a partir de relações bilaterais, organismos multilaterais e estabelecimento de instituições e iniciativas próprias (MUBAH, 2019). O marco desse eixo foi a inauguração, no ano de 2013, do “*Belt and Road Initiative (BRI)*”, programa de política e investimento que tem como principais objetivos o desenvolvimento de infraestrutura e integração econômica do Sudeste Asiático à costa leste da África, combinando dois elementos principais: o chamado Cinturão Econômico da Rota da Seda (baseado em terra) e a Rota da Seda Marítima. Em paralelo, o país também fundou, em 2016, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), reconhecido como um movimento contrário ao *status quo* econômico dominado pelo Ocidente — promovido pelo Banco Mundial,

---

<sup>7</sup> Capacidades e sistemas de anti-acesso/negação de área, ou *Anti Access/Area Denial (A2/AD)*, são dispositivos ou estratégias que tem por objetivo impedir que um adversário ocupe ou atravesse uma determinada área operacional, seja por armamentos de longa distância que tem por alvo principal as forças aéreas ou marítimas (A2), ou por ações de curta distância que limitam as capacidades inimigas dentro do cenário operacional (AD) (ALENEZI, 2020).

<sup>8</sup> A UNCLOS é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention on the Law of the Sea*). Estabelecida em 1982, o tratado multilateral estabelece conceitos, princípios e direitos referentes às questões marítimas; que são frequentemente desrespeitados pela nação chinesa (ANWAR, 2020).

pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) (WEATHERBEE, 2016).

Esse cenário impôs uma ameaça aos interesses estadunidenses e consolidou o receio do país de que a China estaria visando se estabelecer como a potência hegemônica da região. Assim, as preocupações sobre a alegada falta de transparência do governo chinês acerca do objetivo final da sua modernização militar, somadas aos empecilhos impostos em relação à liberdade de navegação dos Estados Unidos no Oceano Pacífico — a partir da posição chinesa no Mar do Sul, especialmente o desenvolvimento de capacidades A2/AD —, impulsionaram a definição de um novo cerne estratégico durante o governo de Obama: o denominado “pivô asiático” ou “rebalanceamento” (ALENEZI, 2020). O marco desta virada, depois de anos concentrados no Oriente Médio e na chamada “Guerra ao Terror”, está explícito no artigo publicado por Hillary Clinton, secretária de Estado da época, em que afirmou que o país tornaria a região da Ásia-Pacífico o foco principal da sua política externa (CLINTON, 2011). Nesse sentido, podem ser elencados três componentes principais do rebalanceamento: o securitário, o econômico e o diplomático/institucional. O eixo militar tinha por objetivo transferir 60% dos recursos navais do país para a Ásia, projetar uma estratégia de *Air-Sea Battle (ASB)*<sup>9</sup> e fortalecer uma rede de alianças e parcerias bilaterais com as nações regionais. Ademais, o eixo econômico concentrou-se no estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP), um acordo de livre comércio entre países da Ásia, Oceania e América do Norte; considerado o principal mecanismo direcionado à desvinculação dos estreitos laços econômicos da China com os países asiáticos (ALENEZI, 2020). Por fim, o compromisso norte-americano com as instituições multilaterais centradas na ASEAN, especialmente a Cúpula do Leste Asiático, foi bem-vindo pelas nações regionais, consolidando o seu importante papel da construção e manutenção da arquitetura da região (MURPHY, 2017).

Em síntese, a estratégia do rebalanceamento asiático foi uma resposta direta à ascensão chinesa, aumentando o nível de rivalidade entre as grandes potências e criando impactos significativos para os países do Indo-Pacífico e para o sistema mundial como um todo. No entanto, outro marco da política externa dos Estados Unidos tornou esse cenário ainda mais

---

<sup>9</sup> O *Air-Sea Battle (ASB)* é um conceito e estratégia militar desenvolvida pelos Estados Unidos com o objetivo de enfrentar capacidade de anti-acesso/negação de área (A2/AD) de um inimigo. De acordo com Alenezi (2020), o ASB foi projetado para fortalecer a posição estratégica norte-americana no Pacífico em qualquer conflito potencial com a China.

complexo: o início do governo de Donald Trump no ano de 2017. A partir da visão do “*America First*”, que colocou o nacionalismo político e econômico como cerne de atuação internacional, o governo estadunidense se desvinculou de diversas iniciativas, fóruns e diálogos multilaterais e adotou uma retórica mais assertiva perante a China, rotulando a nação como a grande ameaça a ser detida. Nesse sentido, um dos resultados mais marcantes dessa nova abordagem foi a declaração de uma guerra comercial contra o governo chinês, no ano de 2018, em que houve a imposição de severas tarifas de importação sobre os produtos da nação, resultando em uma resposta similar da China sobre os produtos norte-americanos. Além disso, os Estados Unidos também começaram a acusá-la de manipular sua moeda para combater as tarifas, agravando ainda mais a situação (MUBAH, 2019). Ademais, no que diz respeito à posição norte-americana na Ásia, o governo de Trump abertamente criticou a iniciativa do rebalanceamento, retirou-se da Parceria Transpacífico (TPP) e desengajou-se de forma significativa dos mecanismos e instituições multilaterais da região. Assim, apesar de ter mantido e fomentado laços bilaterais com determinadas nações regionais, especialmente com os países contrários à China, houve uma percepção generalizada sobre o afastamento e desengajamento norte-americano das dinâmicas e questões dos países regionais (MURPHY, 2017).

A partir do que foi exposto, tornou-se evidente que a acirrada relação contemporânea entre China e Estados Unidos é intrínseca às dinâmicas de balança de poder, contexto que despertou diversos estudos e questionamentos sobre uma possível mudança sistêmica internacional, por um lado, e regional, por outro. Dzung (2000), em suas previsões formuladas no início do século, conjecturou que, em um cenário de aumento expressivo de poder chinês, ocorreria um movimento para conter essa ascensão por parte norte-americana e o aprofundamento das tensões resultaria na composição de dois blocos de oposição, um composto por Estados Unidos e seus aliados e outro por China e seus aliados, resultando em uma bipolaridade no Indo-Pacífico. Em contrapartida, visões divergentes previram o estabelecimento da hegemonia chinesa na Ásia (KHANNA, 2008) ou a coexistência pacífica das duas grandes potências, sem o estabelecimento de um arranjo hegemônico (KISSINGER, 2011).

Entretanto, vale destacar um dos estudos mais recentes sobre a questão elaborado por Mearsheimer (2019), em que o autor afirma que, de fato, ocorreu uma mudança sistêmica internacional (da unipolaridade para multipolaridade), impulsionada principalmente pela ascensão chinesa. Segundo ele,

duas características principais do novo mundo multipolar irão moldar profundamente as ordens emergentes. Primeiro, supondo que a China continue sua ascensão impressionante, ela estará envolvida em uma intensa competição de segurança com os Estados Unidos, que será a característica central da política internacional ao longo do século XXI. Essa rivalidade levará à criação de ordens regionais dominadas pela China e pelos Estados Unidos. As alianças militares serão os componentes principais dessas duas ordens, que agora estão começando a se formar e se assemelharão às ordens lideradas pelos soviéticos e pelos EUA na Guerra Fria (MEARSHEIMER, 2019, p.44, tradução da autora).

Desse modo, o argumento central de Mearsheimer é que o regime<sup>10</sup> internacional dominante, a ordem liberal encabeçada pelos Estados Unidos, está em decadência. Nesse sentido, os substitutos em formação estariam organizados da seguinte maneira: (I) um regime internacional, que compreenderia todas as grandes potências do sistema e teria como foco supervisionar acordos de controles de armas e a interdependência e cooperação da economia global; e (II) dois regimes regionais, liderados por China e Estados Unidos respectivamente, que teriam seu foco primordial na competição securitária e econômica. Em síntese, Mearsheimer não ignora a existência da interdependência econômica dos países em determinados setores, no entanto, acredita que os regimes mais robustos e com as instituições mais fortes e complexas estariam centrados nos dois outros regionais. Em suma, essa conjuntura indicaria a mudança sistêmica da região asiática para uma situação de bipolaridade e grande competição entre os dois polos (MEARSHEIMER, 2019).

Não é objetivo deste trabalho comprovar alguma previsão específica sobre qual arranjo de poder o Indo-Pacífico estaria se encaminhando, mas compreender se há indícios de uma mudança sistêmica em curso. Nesse sentido, tendo em mente os impactos dos fenômenos sistêmicos contemporâneos da região, cabe analisar de que forma eles afetaram a política externa da Indonésia, dado que um desequilíbrio na balança de poder regional ameaçaria de forma significativa as interesses, oportunidades e objetivos da nação (MURPHY, 2017).

---

<sup>10</sup> Segundo Mearsheimer (2019), um “regime” é um conjunto de instituições, regionais e/ou internacionais, que auxiliam na governança das interações entre os seus países membros. Estes são criados e orientados por grandes potências, podendo ser classificados a partir do escopo dos membros (regional ou internacional), as características das instituições e a balança de poder do sistema.

### 3 A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA: PRINCÍPIOS BASILARES E CULTURA ESTRATÉGICA

Ao traçar o panorama da rivalidade sino-estadunidense dentro do contexto asiático, não é possível desassociar o papel da Indonésia deste cenário. O *status quo* regional, caracterizado pelo engajamento das superpotências através dos mecanismos bilaterais e multilaterais, foi, em grande medida, arquitetado e encabeçado pela liderança do país. Esses esforços no sentido de manter a estabilidade regional estão presentes em toda a sua trajetória como Estado independente e desenvolveram-se como parte intrínseca dos princípios de política externa da nação. Dessa forma, tendo em vista o acirramento das tensões entre China e Estados Unidos e a consequente incerteza sobre possíveis mudanças ou permanências na estrutura asiática, investigar o papel e a resposta da Indonésia a essas questões, ao longo da sua trajetória até os dias atuais, pode auxiliar em uma maior compreensão do fenômeno como um todo (LAKSMANA, 2017).

Nesse sentido, o estudo de caso indonésio apresenta particularidades extremamente relevantes: sua atuação através de uma política declarada de independência ativa (“*bebas dan aktif*”) em paralelo ao princípio do não-alinhamento à nenhuma superpotência do sistema (“*mendajung antara dua karang*”), os esforços no sentido de manter o equilíbrio multilateral na região e sua atuação como um dos principais mediadores dos conflitos e rivalidades do contexto asiático (ACHARYA, 2014). Ademais, esses elementos-chave podem ser encontrados nos próprios fundamentos do principal mecanismo multilateral da região, a ASEAN, o que expressa a dimensão e relevância da atuação regional do país (DRAJAT, 2019).

Dessa forma, este capítulo tem por objetivo apresentar e caracterizar a política externa da Indonésia a partir de quatro pilares principais: o “*bebas dan aktif*” ou a denominada política externa ativa e independente, o papel exercido pelo país na ASEAN, a evolução histórica das relações com China e Estados Unidos a partir do princípio “remando entre dois recifes” e a construção da cultura estratégica do país baseada no uso da força “voltado para dentro”. Assim, serão expostos as bases centrais e o comportamento da política externa desde a independência (em 1946) até o governo de Susilo Bambang Yudhoyono (2004 - 2010), focando em demonstrar que, na primeira década do século XXI, o país adotou uma estratégia de engajamento (*binding*) perante as grandes potências e teve um maior sucesso em se manter independente da rivalidade. Além disso, também é finalidade deste capítulo apresentar como as mudanças do ambiente

internacional, especificamente aquelas relacionadas à polaridade do sistema, impactaram na visão e implementação da política ativa e independente ao longo dos anos; e como a cultura estratégica do país atua como variável interveniente dentro do contexto de tais constrangimentos sistêmicos.

### 3.1 A POLÍTICA EXTERNA ATIVA E INDEPENDENTE OU “*BEBAS DAN AKTIF*”

As bases e os princípios da política externa da Indonésia remontam ao seu início como Estado independente, marcado pela emancipação do domínio holandês no ano de 1946. Assim como muitas jovens nações que conquistaram sua independência no período pós-Segunda Guerra Mundial, os fundamentos que guiam a atuação regional e internacional da Indonésia são intrínsecos às noções de nacionalismo, luta por liberdade e não-intervenção de países extrarregionais nos assuntos e escolhas domésticas. Nesse sentido, um dos elementos históricos que moldaram o país foi a emergência da Guerra Fria e a configuração do sistema bipolar que antagonizou Estados Unidos e União Soviética e que, em paralelo, estreitou as opções dos demais países em três caminhos principais: o alinhamento ao bloco ocidental, o alinhamento ao bloco oriental ou, a terceira via, o não-alinhamento com nenhum dos polos. O caso indonésio seguiu pela terceira via e, apesar do fim desta conjuntura ainda no século passado, pode-se afirmar que a política externa do país apresentou mais elementos de continuidade do que de ruptura desde o prelúdio da sua trajetória até os dias atuais (ACHARYA, 2014).

Tendo essa perspectiva em mente, as bases gerais da política externa da Indonésia foram definidas a partir de quatro premissas: (i) os cinco princípios da “*Pancasila*”<sup>11</sup>; (ii) o objetivo de resguardar os interesses nacionais; (iii) o entendimento de que tais interesses são conquistados a partir de uma postura autônoma; e (iv) a busca por uma conduta pragmática frente aos desafios mundiais (SUKMA, 1995). Esses fundamentos construíram o alicerce da política externa ativa e independente, denominada “*bebas dan aktif*”: independente porque o país não adota um alinhamento direto com nenhuma potência mundial e ativa porque as ações e políticas empreendidas não são apenas reativas aos conflitos e problemas internacionais, pelo contrário, elas visam uma postura atuante na mediação e resolução dos mesmos (MUBAH, 2019). Assim,

---

<sup>11</sup> Pancasila é o fundamento principal da ideologia nacional da Indonésia, também conhecida como “cinco princípios”, que são: crença em um único Deus, humanitarismo, sentido de unidade indonésia (ou nacionalismo), democracia guiada pelos representantes do povo e justiça social (PITT, 2014).



nas palavras do primeiro vice-presidente do país, Mohammad Hatta, “ao permanecer independente e ativa, a Indonésia não tem a intenção de se envolver em conflitos e concentra seu empenho na preservação da paz mundial” (HATTA, 1953, online, tradução nossa).

Partindo do pressuposto de que a nação apenas conseguiria perseguir seu caráter livre e ativo a partir de uma arquitetura regional favorável e do apoio de outras nações — tendo em vista as capacidades políticas, econômicas e militares desproporcionais das superpotências —, a Indonésia encabeçou o movimento de mobilização dos países recém descolonizados, o qual culminou na fundação do Movimento Não-Alinhado e na consolidação do papel indonésio na liderança do chamado Terceiro Mundo (ACHARYA, 2014). Dentro de tal contexto, a expressão que resume o caminho adotado frente à polarização da época é a “remando entre dois recifes” ou “*mendajung antara dua karang*”, também elaborada por Hatta. Assim, o objetivo do país não se pautava apenas em se manter independente dos blocos capitalista ou socialista, mas também em diminuir as tensões e problemas causados pela rivalidade e em construir um ambiente favorável à sua atuação regional e internacional (HATTA, 1953).

Essa doutrina guiou os líderes indonésios e, de forma geral, manteve o país em uma posição autônoma e respaldou sua atuação como liderança regional no contexto asiático através dos anos. No entanto, é importante ressaltar que estes princípios foram interpretados e implementados de maneiras distintas, dada a grande influência que o contexto internacional confere à tal atuação — visto que certos arranjos sistêmicos, como o multipolar, são mais favoráveis a um comportamento independente de potências consideradas pequenas e médias. Ademais, também é relevante considerarmos certos aspectos do contexto interno de cada governo, visto que as variáveis domésticas possuem um grau de interveniência na atuação internacional dos Estados (MUBAH, 2019). Assim, segundo Laksmana (2017), a natureza da política externa independente e ativa pode ser considerada uma constante, no entanto, a sua implementação é recalibrada de acordo com o contexto de cada governo.

Nesse sentido, o impacto dos constrangimentos internacionais na atuação e implementação do “*bebas dan aktif*” é especialmente perceptível nas primeiras décadas da Indonésia como nação independente, sob os regimes de Sukarno (1945-1967) e Suharto (1967-1998). Apesar de o país não ter estabelecido um alinhamento declarado com nenhum dos blocos sistêmicos no contexto da Guerra Fria, o balanço entre ocidente e oriente pendeu mais para os extremos do que para uma posição considerada neutra (SHEKAR, 2018).

Por um lado, o governo de Sukarno fundou as bases do elemento nacionalista da política externa do país, assim como os demais princípios supracitados, visto que estes foram, em grande medida, elaborados durante o seu mandato pelo vice-presidente Hatta. Além disso, a sua atuação internacional serviu como um símbolo da liderança global perante as nações independentes da Ásia e da África, sediando a Conferência de Bandung e participando da fundação do Movimento dos Países Não-Alinhados (FEALY; WHITE, 2016). Em contrapartida, especialmente a partir da década de 1960, o governo de Sukarno instrumentalizou as noções anti-imperialistas e antiocidentais e implementou uma política de enfrentamento denominada “*konfrontasi*”, direcionada, principalmente, ao Estado da Malásia. Tal comportamento foi inspirado pela visão ideológica de que a nação recém-formada era uma mera criação do colonialismo britânico. Ademais, dentro dessa narrativa, o país estreitou de forma expressiva suas relações com a República Popular da China, representadas pela aliança formal composta pela Indonésia, China, Coreia do Norte e Vietnã do Norte — denominada eixo Pequim-Pyongyang-Hanoi-Phnom Penh-Jakarta. Assim, a postura adotada por Sukarno durante este período abriu margem para análises que afirmam um afastamento profundo da política independente e ativa, apesar da sua atuação globalista nos primeiros anos de regime (SHEKHAR, 2018).

A transição de Sukarno para a chamada “Nova Ordem” de Suharto, em 1967, representou mudanças significativas de política externa. Em primeiro lugar, os ideais anti-imperialistas que marcadamente guiavam a atuação do país foram substituídos por uma política posteriormente denominada “*diplomasi*”, que tinha seus princípios centrados em criar um ambiente de segurança, estabilidade e desenvolvimento econômico para a Indonésia. Nesse sentido, o país normalizou suas relações com a Malásia e, apesar de abertamente ainda manter seu comprometimento com o não-alinhamento, utilizou-se do pretexto da prosperidade econômica para justificar um movimento pró-ocidente e se afastar de forma definitiva da República Popular da China (ANWAR, 2014). Assim, o foco principal de Suharto era implementar ações para “conter os danos” causados pela *konfrontasi* e conseguir criar um ambiente seguro para o crescimento econômico e atuação regional do país (MANGIR; RAMIZ, 2020).

Outra característica importante do período da Nova Ordem foi a transição do globalismo empreendido por Sukarno para a visão do regionalismo centrado no Sudeste Asiático, simbolizado pelo estabelecimento da ASEAN no ano de 1967. Esse movimento foi especialmente importante para a imagem do país, visto que auxiliou a superar as apreensões, fomentadas no

período anterior, sobre uma possível dominação indonésia sobre seus vizinhos (ACHARYA, 2014). Deste modo, as prioridades da política externa passaram a ser baseadas na proximidade geográfica, o que pode ser explicado a partir da teoria dos círculos concêntricos: o círculo interno (o mais importante) englobaria os países do Sudeste Asiático, o segundo círculo compreenderia os principais parceiros do Leste Asiático e o terceiro círculo compreenderia a região mais ampla da Ásia-Pacífico, sendo os países no perímetro mais além de relevância decrescente. Assim, o foco estratégico da Indonésia concentrou-se, durante a maior parte do regime de Suharto, na região da Ásia-Pacífico, enquanto as relações com os demais países eram seletivas e promovidas de acordo com os ganhos econômicos que estes poderiam oferecer à nação (ANWAR, 2014).

No começo da década de 1980, o ambiente político estável e o constante crescimento econômico propiciaram um momento favorável à atuação internacional da Indonésia, que abraçou novamente o princípio do “*bebas*”. O país buscou recuperar seu papel de liderança global do mundo em desenvolvimento e no Movimento Não-Alinhado, adotando uma postura mais assertiva e mediadora perante os conflitos e questões envolvendo as grandes potências. Além disso, ações multilaterais significativas foram empreendidas durante esse período para além da criação da ASEAN, como a mediação da bem-sucedida Conferência de Paz de Paris em 1990 e a implementação de diálogos informais, liderados pelo país, sobre a questão do Mar do Sul da China. Assim, segundo Shekhar (2018), essas ações foram uma tentativa de avançar na direção da expressão ideal da política externa ativa e independente, e que, em realidade, as relações da Indonésia teriam sido mais independentes durante os últimos trinta anos do que durante os primeiros de independência.

A partir do contexto supracitado, pode-se perceber que a atuação da Indonésia, ao longo do século XX, foi fortemente influenciada pelas circunstâncias estratégicas específicas da sua região e da conjuntura internacional. Até meados de 1960, o Sudeste Asiático foi marcado pela turbulência das décadas do pós-guerra, caracterizadas pela intensa rivalidade entre as potências extrarregionais, especialmente China, de um lado, e Estados Unidos e Reino Unido, do outro. Além disso, este período também é percebido como o mais crítico da Guerra Fria — em termos das tensões militares, políticas e ideológicas —, refletindo o momento em que a Indonésia mais se afastou da sua política autônoma. Já a partir da década de 1970, as tensões regionais e mundiais começaram a sofrer um declínio, diminuindo os riscos de um conflito dentro do perímetro asiático e conferindo uma maior estabilidade para os países locais. Essa nova fase

também se espelhou na política externa do país, que teve a oportunidade de adotar um comportamento mais “discreto”, se distanciando das características da *konfrontasi* de Sukarno, pautado no seu desenvolvimento econômico (FEALY; WHITE, 2016).

O fim do regime de Suharto, no ano de 1998, e a transição para os primeiros governos democráticos foram marcados por uma profunda instabilidade doméstica e regional. Por um lado, a eclosão da chamada crise asiática<sup>12</sup> constituiu um golpe para as economias e para a estabilidade política das nações locais, especialmente para aquelas dependentes, em algum grau, da economia norte-americana (VISENTINI, 2011). Ademais, o transtorno proveniente da escalada dos confrontos no Timor-Leste, ocupado pelas forças indonésias desde 1975, resultou na aplicação de sanções militares ao país e no aprofundamento do desequilíbrio nacional. Nesse sentido, o período dos três governos subsequentes ao fim da Nova Ordem é considerado uma transição, não apenas por representar o início do modelo democrático, mas também por ser focado na estabilização política e econômica do país (SHEKHAR, 2018).

Assim, os presidentes subsequentes Jusuf Habibie (1998-1999), Abdurrahman Wahid (1999-2001) e Megawati Sukarnoputri (2001-2004) focaram seus esforços e recursos primariamente nas questões domésticas, estreitando a atuação externa do país em todos os âmbitos. Nesse sentido, a troca de governos foi tão frequente que não abriu espaço para a formulação de um quadro de política externa robusto e coerente ao longo desses anos. No entanto, cabe destacar alguns esforços e objetivos durante a presidência de Megawati, visto que representaram o início da normalização das relações internacionais e do resgate à atuação ativa e independente. Os objetivos de sua política externa estavam centrados em restaurar a credibilidade do país e garantir o apoio necessário para sua recuperação econômica. Estes propósitos guiaram a construção de laços mais fortes com os seus vizinhos, com os demais Estados da região Ásia-Pacífico e com a China, reintroduzindo o conceito dos círculos concêntricos, aplicado no governo de Suharto. Por fim, outro marco importante foi a implementação de inovações no setor de defesa e na doutrina de segurança como parte de um plano maior de modernização militar. Esse movimento marcou a formulação do primeiro livro branco de defesa, divulgado em 2003 (SHEKHAR, 2018).

---

<sup>12</sup> A crise financeira asiática ocorreu no ano de 1997 e teve seu prelúdio no Japão, que enfrentava sérias dificuldades econômicas na época. A crise se regionalizou e atingiu grande parte dos países do Leste Asiático, que enfrentaram desafios não apenas econômico-financeiros, mas também políticos (VISENTINI, 2014).

O governo de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) simbolizou o retorno definitivo do *bebas dan aktif* e o estabelecimento da imagem do país como líder global e regional, impulsionados tanto pela estabilização do ambiente doméstico quanto pelo contexto estratégico internacional que se desenrolou. Assim, os principais elementos que construíram e guiaram a política externa durante esse período podem ser divididos em: (i) projeção democrática; (ii) retorno da abordagem globalista através do ativismo multilateral; (iii) regionalismo expandido pautado nos mecanismos da ASEAN; e, um dos mais relevantes para este trabalho, (v) a formação de uma nova conjuntura regional marcada pela rivalidade entre a República Popular da China e os Estados Unidos (ACHARYA, 2014).

Em primeiro lugar, a posição de maior democracia do mundo muçulmano serviu como retórica importante para o destaque local e global do país, assim como para o estabelecimento de relações mais próximas e prósperas com as nações ocidentais. A promoção da visão indonésia foi pautada na convicção de que a democracia poderia ser disseminada sem a necessidade de intervenção externa e empreendida principalmente a partir da sua liderança no Fórum da Democracia de Bali. Ademais, o país perseguiu uma participação assertiva em vários mecanismos multilaterais nos níveis global e regional — como nos casos dos encontros em que atuou como sede, como a Terceira Reunião das Partes do Protocolo de Quioto, em 2007; e o quinquagésimo aniversário do Movimento Não-Alinhado, em 2005, que culminou na adoção da Declaração Conjunta sobre a Nova Parceria Estratégica Asiático-Africana (NAASP) (FITRIANI, 2015). O terceiro marco relevante da era Yudhoyono é a sua atuação no sentido de um multilateralismo regional ativo não apenas dentro da ASEAN e do Sudeste Asiático, mas também do Leste Asiático, da Ásia-Pacífico e do Indo-Pacífico. Dentro do contexto específico da ASEAN, o país retomou seu papel de liderança, empreendendo a construção da comunidade da ASEAN, gerenciando e mediando crises intrabloco e elevando o status da organização como o principal mecanismo multilateral do Sudeste Asiático (SHEKHAR, 2018).

Por fim, foi durante o regime de Yudhoyono que o contexto estratégico regional e mundial, característicos do século XXI, se estabeleceu e se aprofundou. Em primeiro lugar, a configuração do sistema do Indo-pacífico, no pós-Guerra Fria, criou um ambiente propício para a atuação indonésia, tanto no sentido do regionalismo e multilateralismo quanto das oportunidades menos restritas de atuar a partir do não-alinhamento e autonomia perante as grandes potências. Em paralelo, é também nesse contexto que a premissa do “remando entre dois recifes” foi

espelhada para a rivalidade sino-estadunidense e que os esforços no sentido de engajar ambos os países nos mecanismos multilaterais da região foram encabeçados pela Indonésia (ANWAR, 2014). Nessa perspectiva, algumas concepções de política externa foram elaboradas, como a do “*a thousand friends and zero enemies*” e o conceito de equilíbrio dinâmico. O primeiro tinha por objetivo articular o aumento e a melhoria das relações bilaterais e multilaterais com todas as nações amigas do país; aspirando a promoção da paz e justiça no ambiente internacional, a consolidação da integração regional e a promoção de uma política condizente com a atração de investimentos para o desenvolvimento econômico nacional (PERMATASARI, 2015). O equilíbrio dinâmico, por sua vez, formulado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Marty Natalegawa, foi pautado na necessidade estratégica de uma presença não hegemônica de grandes potências na região e da aplicação de uma noção diferente do simples balanceamento ou alinhamento perante tais países. Assim, a ideia não era manter estabilidade através de alianças militares e balanceamento interno, mas a partir dos mecanismos multilaterais, mantendo a ASEAN no centro e obtendo ganhos provenientes das relações com as duas potências (ACHARYA, 2014).

Os estudos sobre a década do governo de Yudhoyono geralmente conferem ao período uma análise positiva no que diz respeito a sua política externa. O país de fato conseguiu superar as circunstâncias adversas e desfavoráveis do início do século e ressurgiu como um ator respeitado, não apenas no âmbito do Sudeste Asiático, mas em caráter mundial. Essa transformação, inclusive, levantou debates sobre a classificação do país como potência emergente e como potência média. Ademais, a Indonésia também se tornou um dos países mais relevantes e atuantes no que diz respeito ao antagonismo entre China e Estados Unidos e aos efeitos dessa rivalidade para a região (FITRIANI, 2015).

Em síntese, a evolução da atuação regional e internacional da Indonésia até o fim do regime de Yudhoyono apresentou uma continuidade significativa no que diz respeito aos elementos da política externa ativa e independente. No entanto, é perceptível como o ambiente sistêmico influenciou a implementação de tal política, conferindo, em determinados momentos, mais oportunidades de atuação e, em outros, menos. Assim, apesar de, na retórica, o país perseguir um não-alinhamento com nenhuma grande potência, ambos os governantes do período da Guerra Fria, Sukarno e Suharto, penderam mais para um lado da estrutura bipolar do que para o centro. Já no início do século XXI, dentro do cenário do Indo-Pacífico, o país teve mais

oportunidades de exercer uma atuação autônoma e de engajar seus vizinhos e as grandes potências nos mecanismos multilaterais sem sofrer consequências assertivas por causa desse comportamento — corroborando para a percepção de que o sistema configurava-se multipolar na época. Por fim, três elementos essenciais que são intrínsecos à política externa independente e ativa merecem uma maior atenção em análises separadas e auxiliarão na compreensão do contexto supracitado: (i) a centralidade da ASEAN, (ii) as relações diretas da Indonésia com China e com Estados Unidos e, (iii) a cultura estratégica do país.

### 3.2 A CENTRALIDADE DA ASEAN

Em agosto de 1967, as relações dos países do Sudeste Asiático foram aprofundadas a partir da criação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) pelos fundadores Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Filipinas. Os propósitos e objetivos da organização, como descritos na declaração de Bangkok, estão centrados primariamente na cooperação econômica, social e cultural dos países-membros; assim como na promoção da paz e da estabilidade da região. Em anos subsequentes, outras nações se juntaram à Associação, nomeadamente, Brunei, Vietnã, Laos, Mianmar e Camboja, configuração que permanece até os dias atuais (ASEAN, 1967).

Esse processo foi marcadamente influenciado pela liderança da Indonésia, que refletiu os seus próprios princípios de política externa para os da organização. Assim, os elementos de não-alinhamento e não-interferência de atores extrarregionais nas questões internas do Sudeste Asiático foram constantemente enfatizados pelo país e inseridos, inclusive, nos documentos e tratados oficiais (DRAJAT, 2019). Nesse sentido, os ideais transpassados para a associação são facilmente perceptíveis no código de conduta denominado “ASEAN way”, baseado nas premissas de não interferência de atores externos nos assuntos domésticos dos países, resolução pacífica de conflitos, abdicção do uso da força, rejeição de pactos e alianças militares, promoção da resiliência regional e preferência por mecanismos baseados na consulta e consenso. Dessa forma, a integração e cooperação regional desenvolvidas a partir do estabelecimento da ASEAN são moldadas para preservar a soberania de cada Estado, sendo o princípio de não-interferência o seu valor basilar (MANGIR; RAMIZ, 2020).

Não apenas a ASEAN se beneficiou do papel desempenhado pela Indonésia, mas também o país utilizou a organização como peça-chave da sua política externa e construção de imagem perante seus vizinhos. Como comentado anteriormente, o regime de Suharto construiu os meios ideais para mudar a reputação criada na era da *konfrontasi* e reconquistar a confiança das nações da região (HEIDUK, 2016). Assim, o país procurou se portar como um parceiro moderado e pacífico; além de exercer, nas primeiras décadas, um papel fundamental especialmente no que diz respeito a iniciativas securitárias, impulsionando a organização a desenvolver uma abordagem regional para paz e segurança de modo que não dependesse do apoio militar direto de potências externas. Esse objetivo culminou na criação da Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (ZOPFAN), que uniu a abordagem de não-alinhamento a nível global e o regionalismo a nível de Sudeste Asiático (ACHARYA, 2014). Além da repaginação de imagem à nível local, também era interesse do país demonstrar uma nova postura e atuação a nível global; direcionada, principalmente, aos países ocidentais em razão da pretensão de se tornar “confiável” para receber auxílio financeiro de tais potências (PITT, 2014).

Apesar de nos governos subsequentes ao de Suharto a posição de liderança indonésia ter sido retraída de forma significativa pela série de desafios domésticos na esteira da crise asiática, esses obstáculos foram paulatinamente sendo superados sob a presidência de Yudhoyono a partir dos seus esforços para retomar o papel mais ativo na região. Assim, ainda que o país tenha se voltado para uma abordagem mais globalista durante o período, a ASEAN voltou a ser uma das bases da política externa na nação (HEIDUK, 2016). Nesse sentido, algumas iniciativas importantes demonstram esse contexto, como o papel que o país exerceu durante a Cúpula de Bali, no ano de 2003, no qual dedicou energia e recursos significativos ao ambicioso projeto de criação da Comunidade ASEAN e realizou, inclusive, a emissão de uma série de leis nacionais com o intuito de preparar o próprio país para a integração regional sob a Comunidade Econômica da ASEAN (AEC). Ademais, a liderança indonésia é perceptível em diversas outras iniciativas, como na mediação bem-sucedida do conflito fronteiriço entre Tailândia e Camboja e nos seus esforços constantes em trilhar um caminho para a resolução das disputas envolvendo o Mar do Sul da China (FITRIANI, 2015).

Para além disso, uma das atuações mais relevantes que a Indonésia exerceu dentro desse contexto foi a de engajamento das potências extrarregionais e de expansão da atuação da organização em âmbito global. Nesse sentido, o desejo não era apenas preservar a autonomia



regional do Sudeste Asiático, mas também se beneficiar ao máximo das relações tanto com China quanto com Estados Unidos — novamente uma atuação consonante com as premissas de política externa indonésias. Assim, o papel proativo de criação de uma arquitetura regional multipolar mais inclusiva na região Ásia-Pacífico envolveu o estabelecimento de mecanismos regionais atrelados e liderados pela ASEAN, como a Cúpula do Leste Asiático (EAS), o Fórum Regional da ASEAN (ARF), o ASEAN+5 e o Encontro de Ministros de Defesa da ASEAN Mais (ADMM+) — cujos membros abarcam China, Estados Unidos, Rússia e outras potências extrarregionais (ANWAR, 2020). É interessante salientar que EUA e Rússia aderiram à Cúpula do Leste Asiático no ano de 2011, enquanto a Indonésia presidia a ASEAN (FITRIANI, 2015). Dentro dessa arquitetura, o país assumiu a missão de conduzir os processos de gerenciamento das crises regionais e de negociação com as potências externas, sempre atuando a partir do objetivo de evitar o estabelecimento de um poder hegemônico na região. Esse caminho está intimamente atrelado ao conceito de equilíbrio dinâmico e à noção de que a manutenção da estabilidade do entorno estratégico é pré-condição para o desenvolvimento nacional. Dessa forma, a denominada “centralidade da ASEAN” — como principal mecanismo e como catalisadora da segurança e prosperidade econômica do Sudeste Asiático, Leste Asiático e Ásia-Pacífico — tornou-se um dos princípios da política externa da Indonésia (HEIDUK, 2016).

Dentro dessa perspectiva, é importante salientar a importância fundamental da ASEAN no que diz respeito às respostas dos países regionais à ascensão da China e ao aprofundamento da rivalidade sino-estadunidense. No entendimento indonésio, e no das demais nações, o balanceamento automático a uma das potências, especialmente no contexto da projeção de força chinesa, seria uma situação impraticável sem a formação paralela de uma dependência para com a outra. Assim, a estratégia empreendida buscou evitar esse caminho, colocando a ASEAN como mecanismo central do chamado “*double-binding*”, que é traduzido como os esforços em atrelar a China e os Estados Unidos à interdependência regional do Sudeste Asiático a fim de aumentar os custos de uma atuação a partir do uso da força, principalmente chinesa, e desalentar quaisquer esforços de contenção norte-americana. Somados a esse contexto, o objetivo traçado envolve transformar a região como um todo em um elemento estratégico e primordial da política externa das grandes potências, tendo em vista o perfil econômico e militar comparativamente fraco das nações do Sudeste Asiático, que encontraram no multilateralismo regional os meios para manter suas relativas independências (ACHARYA, 2014).

Em resumo, o papel que a Indonésia assumiu no estabelecimento e na consolidação da ASEAN como o principal mecanismo multilateral da região está vinculado a sua própria estratégia de atuação regional e internacional, processo que tornou a organização um dos pilares da sua política externa. Isso é também inserido no contexto mais amplo de engajamento e contenção das nações extrarregionais, de acordo com o princípio livre e ativo, tendo em vista a necessidade de criar um mecanismo que suprisse a falta de poder econômico e militar do país e que impedisse o mesmo de depender completamente de uma ou outra potência. Dessa forma, a ASEAN foi amplamente utilizada dentro da estratégia indonésia do “remando entre dois recifes” ou o repaginado equilíbrio dinâmico, e tornou-se uma peça-chave para qualquer análise sobre o comportamento do país perante as possíveis mudanças sistêmicas.

### 3.3 ENTRE DOIS RECIFES: CHINA E ESTADOS UNIDOS

Como apresentado anteriormente, a política externa da Indonésia é marcada pela premissa de não-alinhamento direto com nenhuma grande potência e pelos esforços no sentido de impedir o estabelecimento de uma força hegemônica que possa desequilibrar a estabilidade do seu entorno estratégico. Nesse sentido, as relações tanto com China quanto com Estados Unidos viraram peças-chave dentro da atuação regional e internacional do país, e são essenciais para a análise do comportamento indonésio perante a crescente rivalidade sino-estadunidense e a possível mudança sistêmica regional em curso. Dessa forma, contextualizar a evolução e os principais acontecimentos das relações com ambas as potências é importante para a presente análise e para enriquecer o entendimento dos impactos sistêmicos na política externa da Indonésia.

Apesar da proximidade geográfica e cultural, as relações entre Indonésia e China não se desenvolveram de forma orgânica ao longo dos anos. Durante o período da Guerra Fria, o vínculo entre as nações teve dois momentos divergentes: a aproximação sob Sukarno e o afastamento sob Suharto. A República Popular da China foi um dos poucos países que apoiou a *konfrontasi*, o que desencadeou o estabelecimento do eixo entre Jacarta e Pequim. No entanto, esse cenário mudou radicalmente a partir da Nova Ordem, um regime notadamente pró-ocidental que colocou o comunismo como uma das principais ameaças nacionais e congelou quaisquer relações diplomáticas com a China (ANWAR, 2019).

O processo de normalização de tais relações começou a partir da década de 1990, no fim do governo de Suharto, e pode ser explicado a partir de alguns eixos principais. Em primeiro lugar, o fim da Guerra Fria e a consequente redução da denominada ameaça comunista abriram o caminho para o reestabelecimento de um contato diplomático. Ademais, as políticas de modernização empreendidas pelo governo chinês e o seu consequente progresso econômico, a partir da década de 1970, atraíram as nações asiáticas para parcerias que se tornaram essenciais para os seus respectivos desenvolvimentos nacionais. Dessa forma, a Indonésia não poderia perder a oportunidade de se beneficiar financeiramente da China, nem poderia continuar ignorando a crescente influência do país sob os assuntos e dinâmicas regionais (FITRIANI, 2018). Nesse sentido, o começo do engajamento chinês na arquitetura multilateral liderada pela ASEAN, notadamente no Fórum Regional (ARF), e as suas declarações sobre o apoio ao papel da organização na construção do ambiente estratégico regional pós-Guerra Fria auxiliaram no processo de reaproximação. Assim, a mudança de percepção e comportamento indonésio para com a China estão diretamente relacionados à nova abordagem do país perante seus vizinhos do Sudeste Asiático. Essa diplomacia de amizade foi colocada em prática durante a crise financeira asiática, em que o governo chinês auxiliou amplamente os países da região nos seus processos de recuperação econômica (SUKMA, 2009).

Apesar da reaproximação ainda sob o regime de Suharto, o florescimento das relações só começou de fato a partir do fim da Nova Ordem. Uma característica importante desse contexto foi o desengajamento dos Estados Unidos da região como um todo e, especificamente, seu posicionamento sobre a questão do Timor Leste. A insatisfação da Indonésia perante o papel dominante que o Ocidente exercia, assim como a perceptível dependência econômica que se criou, impulsionaram o país a buscar alternativas para equilibrar essa influência norte-americana e conseguir desempenhar um papel mais independente (SUKMA, 2009). Somados a isso, a rápida e significativa assistência da China depois do desastre causado pelo tsunami de 2004 e o aumento dos investimentos, especialmente destinados ao setor energético indonésio, foram elementos essenciais desse contexto (LAKSMANA, 2017).

Mesmo com esses avanços, considera-se que os laços só foram totalmente restaurados a partir do estabelecimento de um acordo de “Parceria Estratégica” (*Strategic Partnership*) assinado, no ano de 2005, por Yudhoyono e pelo então presidente chinês Hu Jintao. Este acordo compreendeu principalmente as áreas tradicionais de cooperação, voltadas para o comércio e

investimento, o que aprofundou as relações bilaterais econômicas a partir de então. O desenvolvimento nessa esfera foi tão significativo que a China se tornou um dos principais parceiros comerciais da Indonésia e, no ano de 2010, foi assinado um Acordo de Livre Comércio entre as nações (ANWAR, 2019). Os vínculos no âmbito econômico abriram caminho para a expansão da parceria para outras esferas — como questões socioculturais, ciência e tecnologia, turismo, entre outros —, que foi celebrada na instituição da “Parceria Estratégica Abrangente” (*Comprehensive Strategic Partnership*) no ano 2013 (PATTIRADJAWANE, 2016). No que diz respeito à cooperação securitária e do setor de defesa, apesar de existirem algumas iniciativas nesse sentido, principalmente focadas em projetos de tecnologia de defesa, pouco foi desenvolvido ao longo dos anos. Entende-se que a falta de aprofundamento em tal âmbito é explicada pela crescente desconfiança imposta pela China, principalmente a partir do acirramento de tensões envolvendo o Mar do Sul (FITRIANI, 2018).

Dentro dessa conjuntura, não é possível desassociar o desenvolvimento das relações entre Indonésia e China do contexto da ascensão chinesa. A resposta indonésia ao impetuoso crescimento do gigante asiático pode ser entendida a partir de duas perspectivas principais: a bilateral e a regional. Por um lado, o desenvolvimento econômico chinês representou uma importante oportunidade para o país se beneficiar de um novo parceiro comercial e de uma poderosa fonte de investimentos para os projetos nacionais. Por outro, o contínuo progresso militar; as atitudes mais assertivas do país, especialmente nas questões marítimas; e o consequente aumento da rivalidade sino-estadunidense representaram uma grande ameaça à estabilidade da região do Sudeste Asiático e, paralelamente, à atuação e aos objetivos nacionais, regionais e internacionais da Indonésia. Dessa forma, apesar dos laços econômicos, o país optou por restringir as relações securitárias diretas e, no lugar, fomentar o engajamento chinês na arquitetura multilateral focada na ASEAN, a fim de impedir atitudes mais assertivas e inserir a nação nos regimes e normas da região (SUKMA, 2009). Nesse sentido, as percepções indonésias sobre a ascensão da China, e sobre as relações como um todo, são marcadas por esses dois vieses divergentes: o da oportunidade e o da ameaça. Assim, até o fim do governo de Yudhoyono, o principal foco de cooperação era o econômico, apesar de existirem esforços no sentido de não tornar a nação completamente dependente da economia chinesa. Ademais, o receio de intensificar as cooperações existentes sempre esteve presente, principalmente quando se tornou perceptível

que a ascensão anteriormente considerada pacífica estaria tomando rumos mais turbulentos e revisionistas por parte chinesa (ANWAR, 2019).

De forma similar ao desenvolvimento das relações bilaterais com a China, os laços diplomáticos entre Indonésia e Estados Unidos apresentaram momentos de distanciamento e momentos de aproximação. O período que representou a maior quebra dos vínculos, como já mencionado, foi sob o regime de Sukarno. Além de um alinhamento político e ideológico mais direto com o bloco comunista, o país também empregava uma dura campanha econômica protecionista, o que impedia os norte-americanos de exercerem qualquer outro tipo de influência sobre a nação. No entanto, logo após a queda desse regime, as relações foram restauradas, e um rumo completamente distinto foi traçado, visto que o governo norte-americano se tornou um dos principais parceiros indonésios. Uma característica importante e distinta do que se desenrolou com a China foi a aproximação dos países no setor securitário e de defesa, tendo os Estados Unidos se tornado o principal fornecedor de equipamento militar. Ainda no governo de Suharto, o país adquiriu quantidades consideráveis de capacidades materiais de defesa, incluindo aeronaves, navios navais e veículos blindados. Além disso, outro vínculo importante criado foi a iniciativa denominada “*International Military Education Training*”, em que ocorria o fornecimento, por parte norte-americana, de treinamento das forças armadas indonésias (SARSITO, 2011).

Apesar da construção de uma base sólida de cooperação, outro período turbulento se instaurou no início da década de 1990, impulsionado pelos acontecimentos no Timor Leste e pela conjuntura inaugurada a partir do fim da Guerra Fria. Sobre o primeiro episódio, a deflagração da crise e violência pós votação dos timorenses pela independência da Indonésia, conhecida como o incidente ou massacre de Díli<sup>13</sup>, desencadeou a suspensão do programa de treinamento e, posteriormente, o corte de praticamente todos os laços bilaterais e a imposição de sanções econômicas e militares ao país. Esse acontecimento marcou ressentimentos profundos por parte da Indonésia, que acabou, inclusive, se reaproximando da China. Apesar deste cenário, a partir do período de democratização, no início do século, alguns laços foram reconstituídos, principalmente após os atentados de 11 de setembro e a denominada guerra ao terror encabeçada

---

<sup>13</sup> Em 12 de novembro de 1991, as forças especiais indonésias, conhecidas como Kopassus, mataram mais de 250 manifestantes timorenses pró-independência, um incidente mais conhecido como Massacre de Díli (LENZMEIER, 2019).

por Bush (KURLANTZICK, 2018). Dentro desse contexto, o objetivo do governo norte-americano era combater as organizações terroristas, consideradas de alcance global, na região do Leste Asiático e Pacífico; e a Indonésia foi considerada o principal aliado dessa iniciativa. Dessa forma, uma política formada por três elementos principais foi instituída, sendo eles: retomada da cooperação militar, apoio a iniciativas regionais antiterroristas e campanha de informação visando o apoio da comunidade muçulmana aos esforços estadunidenses. Apesar dessa reaproximação, a conjuntura geral de desengajamento dos Estados Unidos da região asiática não favoreceu o estreitamento das relações de forma significativa (SARSITO, 2011).

Esse panorama se transformou novamente durante o governo de Yudhoyono e a eleição de Barack Obama como presidente norte-americano. Impulsionados pela nova estratégia estabelecida pelo pivô asiático e pela política empreendida a partir do “*million friends and zero enemies*”, esforços foram investidos na tentativa de reviver os laços e as relações mais próximas. Nesse sentido, uma Parceria Abrangente (*Comprehensive Partnership*) foi estabelecida no ano de 2010, com o objetivo de elevar a cooperação nas principais questões bilaterais, regionais e globais. Tal parceria foi aprofundada em 2015, já no mandato de Joko Widodo, com a criação da Parceria Estratégica (*Strategic Partnership*). Ambas as iniciativas envolveram áreas como comércio, investimento, exercícios militares, meio-ambiente, entre outros (GRAHAM, 2013). No que diz respeito especificamente às relações securitárias, entende-se que esse eixo voltou a ser o mais proeminente da cooperação bilateral, já que os países desfrutaram de um intercâmbio de capacidade de defesa significativo (especialmente importações por parte da Indonésia), de operações de treinamento comuns e de envio de investimentos financeiros norte-americanos para a Indonésia. Tais empreendimentos podem ser entendidos a partir da estratégia estadunidense de pressionar o país a assumir um papel ainda mais importante nas questões regionais, como o ressurgimento de grupos militantes islâmicos e, principalmente, o acirramento das disputas no Mar do Sul da China. No entanto, apesar desses esforços e de a Indonésia, de fato, ter assumido um papel importante nessas questões, as relações não foram drasticamente estreitadas, visto que a premissa de neutralidade ativa se manteve e o governo indonésio não começou a defender as ações dos Estados Unidos perante os demais países regionais e perante a China (DOBKOWSKA, 2014).

Tendo isso em perspectiva, pode-se afirmar que o rebalanceamento norte-americano para a Ásia foi bem recebido pela Indonésia, principalmente levando em conta as atitudes mais

assertivas encabeçadas pela China e o receio de que essas causassem um desequilíbrio profundo na região (ANWAR, 2013). No entanto, esse cenário não significou um alinhamento direto com o país e, inclusive, fomentou o receio indonésio de que as estratégias estadunidenses estavam muito focadas na dimensão militar e que isso não acabaria com o desequilíbrio, mas o exacerbaria. Dessa forma, assim como nas relações com Pequim, houve um esforço para engajar o país nas organizações liderados pela ASEAN, concentrado especialmente na inserção estadunidense na Cúpula do Leste Asiático e outros fóruns multilaterais (ANWAR, 2020).

Em síntese, ambas as relações entre Indonésia e as duas grandes potências do sistema traçaram uma trajetória semelhante em grande parte dos aspectos. Em primeiro lugar, desde o estabelecimento da nação independente, ocorreram momentos de aproximação e de distanciamento impulsionados, principalmente, pela conjuntura internacional e regional de cada período. Ademais, os laços criados com China e Estados Unidos foram constituídos sob a premissa de balancear a influência um do outro e, paralelamente, impedir o estabelecimento de uma única força hegemônica no Leste Asiático; levando em conta que os dois lados representam tanto ameaças quanto oportunidades para os interesses nacionais, regionais e globais. Para atingir tal objetivo, o engajamento das nações na arquitetura multilateral da região foi um esforço considerado essencial, reforçando o princípio indonésio da “centralidade da ASEAN”. Assim, pelo menos até o fim do governo de Yudhoyono, em 2014, pode-se afirmar que a premissa do “remando entre dois recifes” não foi quebrada, apesar das alianças e cooperações instauradas com os dois países. Um ponto considerado divergente entre a relação sino-indonésia e a estadunidense-indonésia é a ênfase na cooperação econômica, por um lado, e na securitária, por outro. No entanto, ainda não é possível afirmar que esses laços eram estreitos a ponto de significar um alinhamento direto, principalmente quando se leva em conta a diversificação das parcerias com demais nações encabeçada a partir do equilíbrio dinâmico. Por fim, um aspecto relevante de se pontuar é que a situação estratégica regional pautada, potencialmente, na multipolaridade permitiu a atuação indonésia nesse sentido e colaborou para a consolidação do *bebas dan aktif* (HADI, 2012).

### 3.4 CULTURA ESTRATÉGICA E DIPLOMACIA DE DEFESA

Do mesmo modo que os princípios basilares já apresentados, dois elementos conectados entre si e intrínsecos à política externa são essenciais para a presente análise: a denominada cultura estratégica e a esfera militar do país. Em primeiro lugar, o estudo sobre cultura estratégica interliga as particularidades geográficas da Indonésia com a sua atuação no setor de defesa nacional. Esse conceito auxilia na compreensão dos motivos pelos quais a nação não optou por aumentar suas capacidades internas ao longo dos anos, mesmo com as ameaças latentes do seu entorno estratégico. Essa noção é também compatível com a análise de política externa do realismo neoclássico, que coloca a cultura estratégica como uma das variáveis internas intervenientes, que explica por que determinados países não agem da forma “esperada” aos constrangimentos sistêmicos. Em segundo lugar, o âmbito militar e as políticas de defesa são tradicionalmente entendidas como um meio para atingir os objetivos de política externa e de segurança do Estado, seja por meio da ameaça ou uso real das suas capacidades. Nesse sentido, ao invés de traçar um caminho de armamento e modernização dos aparatos militares, a Indonésia optou por perseguir a denominada diplomacia de defesa, que emprega a noção da diplomacia como primeira linha de defesa do país (GINDARSAH, 2016).

A cultura estratégica de uma determinada nação pode ser caracterizada como as atitudes nacionais em relação ao uso da força e às suas preferências e escolhas perante as diversas ameaças que compõem o seu entorno estratégico. O argumento principal é que Estados com culturas estratégicas diferentes podem agir de maneiras distintas quando submetidos aos mesmos constrangimentos externos (ARIF; KURNIAWAN, 2017). De forma prática, a cultura estratégica pode orientar ou restringir as escolhas dos líderes nacionais e afetar a forma como estes interpretam os eventos externos. Ademais, as estruturas e instituições domésticas também são influenciadas pela cultura estratégica, e podem representar o engessamento da tomada de decisão dos Estados (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016).

No que diz respeito à formulação da cultura estratégica indonésia, dois elementos principais são elencados: a percepção nacional sobre suas características geográficas e a evolução histórica das ameaças consideradas prioritárias ao país. Em relação ao primeiro aspecto, a Indonésia é o maior país arquipélago do mundo, abarcando em torno de 13 mil ilhas, 99 mil quilômetros de linha costeira e um território marítimo de 3,5 milhões de quilômetros quadrados.



Localizada entre os oceanos Índico e Pacífico, a nação está posicionada no centro do comércio e dos interesses marítimos globais, incorporando um dos estreitos mais movimentados e importantes do mundo, o estreito de Malaca. Além disso, seu território marítimo representa uma fonte abundante de recursos naturais e oportunidades econômicas. Apesar de tais características simbolizarem um enorme potencial, as lideranças indonésias focaram muito mais, ao longo dos anos, nas vulnerabilidades estratégicas provenientes de tais características do que nas oportunidades (GINDARSAH, 2016).

Figura 2: Mapa da Indonésia



Fonte: Nações Unidas (2004)

Nesse sentido, a ameaça contra a unidade territorial, baseada nas suas particularidades marítimas-geográficas, foi materializada desde as primeiras décadas como país independente.

Estas foram marcadas pela pressão das forças holandesas para a volta do colonialismo e de uma série de movimentos separatistas, alguns evidentemente financiados e apoiados por potências estrangeiras, que acabaram ocupando os militares com a defesa da frágil integridade territorial do país. Ademais, as milhares de ilhas que compõem o território nacional são habitadas por mais de 1200 grupos étnicos distintos, característica que acabou impulsionando o florescimento de conflitos culturais, violência religiosa e rivalidades político-ideológicas ao longo dos anos. Assim, a ameaça constante de desintegração influenciou de forma significativa o pensamento estratégico indonésio, que desde o início focou seus esforços na manutenção da integridade territorial e da coesão nacional e se distanciou da implementação de uma segurança marítima eficaz (PERMATASARI, 2015). Ademais, o histórico de pouco envolvimento em guerras convencionais contra outros Estados corroborou ainda mais para a percepção de que os principais inimigos estavam localizados internamente. Arif e Kurniawan (2017), ao analisarem as operações militares conduzidas pela Indonésia, entre os anos 1945 e 2009, concluíram que apenas trinta por cento eram voltadas para ameaças externas, sendo estas a Guerra Revolucionária (1945-1949), os conflitos fronteiriços com a Malásia na época da *konfrontasi* (1963-1965) e a anexação do Timor-Leste (1974-1976). Dessa forma, a ameaça da desintegração da unidade territorial e a experiência limitada em guerras passadas impulsionaram as lideranças indonésias a concentrar a estratégia de defesa no comando territorial, tornando este seu principal componente e negligenciando, de certa forma, os eixos marítimo e aéreo (ARIF; KURNIAWAN, 2017).

Dentro desse contexto, a estrutura e os princípios das Forças Armadas Nacionais da Indonésia (*Tantara Nasional Indonesia* - TNI) foram moldados a partir da noção de que a principal ameaça à nação estava concentrada dentro do próprio perímetro. Assim, apesar do TNI ser organizado a partir de três eixos principais, com o Exército (TNI-AD), a Marinha (TNI-AL) e as Forças Áreas (TNI-AU), a centralidade do TNI-AD e da segurança no eixo terrestre é enfatizada na doutrina adotada pelas Forças Armadas do “*Sistem Pertahanan Rakyat Semesta* (Sistema de Defesa Popular Total)”, que enfatiza o papel dos cidadãos como atores ativos da defesa nacional. A nível tático e operacional, esse fundamento é implementado a partir de estratégias militares como guerra territorial, guerrilha e guerra popular, que tradicionalmente colocam o Exército como protagonista e a Marinha e a Força Área como coadjuvantes (ARIF; KURNIAWAN, 2017). Além disso, outro ponto que centralizou a importância do TNI-AD foi o papel sócio-político que os militares desse eixo exerceram, a partir do objetivo de se aproximar

da população e garantir o domínio político e ideológico para evitar potenciais ameaças internas. Esse cenário teve muita evidência durante o regime de Suharto, que institucionalizou uma dupla função dos militares como agentes da defesa e como participantes da governança civil (PERMATASARI, 2015). Ademais, tais relações civis-militares impuseram uma distinção difusa entre “defesa nacional” e “segurança interna”. Apesar da Polícia Nacional da Indonésia (POLRI) ser o órgão designado para a manutenção da ordem e segurança públicas, com o objetivo principal de aplicação e cumprimento das leis internas, essas funções e objetivos também foram exercidos, inclusive de forma expressiva, pelo TNI, especialmente pelo TNI-AL (ARIF; KURNIAWAN, 2017).

Dessa forma, os elementos supracitados contribuíram para a formação de uma cultura estratégica que não considerava a realidade geográfica do país como ponto primordial das políticas de defesa, e que guiou as lideranças indonésias a não colocarem os militares como primeira linha de proteção nacional contra ameaças externas. Nesse sentido, o domínio do Exército corroborou para que a Marinha não desempenhasse um papel relevante na estratégia militar do país e que as suas capacidades não fossem desenhadas para atuar em operações militares de alta intensidade e que envolvessem projeção de poder para além das jurisdições marítimas domésticas. Assim, o TNI-AL permaneceu focado nas ameaças internas de segurança e na aplicação da lei, o que explica por que a Indonésia não objetivou a expansão do seu poderio naval ao longo dos anos (RAYMOND, 2016).

Por fim, trazendo a análise para uma realidade contemporânea, o ambiente estratégico desde o fim do regime de Sukarno, até o início do século XXI, concedeu à Indonésia uma crescente confiança de que o país não enfrentaria ameaças externas significativas, o que permitiu a não priorização do desenvolvimento das capacidades marítimas necessárias para defender o arquipélago. Assim, no entendimento indonésio, não existiriam motivos para capacitar e utilizar as Forças Armadas para influenciar desenvolvimentos regionais para além do perímetro territorial interno (FEALY; WHITE, 2016). Em paralelo a esse contexto, os conflitos existentes desde a independência do país — como movimentos radicais separatistas, exemplificadas pelos Movimentos Aceh Livre e Papua Livre, e a violência social e étnica — foram somados à ameaça

latente do terrorismo. Esse contexto é perceptível inclusive nos Livros Brancos de Defesa<sup>14</sup>, que minimizam a perspectiva da guerra convencional como uma ameaça aos interesses nacionais, e colocam questões como o terrorismo, radicalismo, separatismo e rebelião armada como os principais problemas (ARIF; KURNIAWAN, 2017).

Em síntese, a evolução histórica do país em guerras convencionais, o constante medo da desintegração territorial, a configuração das ameaças domésticas como prioritárias, o foco na unidade do TNI-AD e a linha tênue entre funções de defesa externa e segurança interna, desencadeadas pelas relações civis-militares, resultaram na cultura estratégica do uso da força “voltado para dentro”. Essa cultura institucionalizada explica por que a Indonésia, até pelo menos meados do governo de Yudhoyono, não enxergou o seu entorno estratégico como imperativo para um significativo aumento das suas capacidades de projeção de poder e de expansão naval. Ademais, também fundamenta os motivos pelos quais as Forças Armadas não são consideradas, nem arquitetadas, como a primeira linha de defesa nacional; e por que a realidade geográfica de natureza marítima não se traduz em uma estratégia de defesa correspondente (ARIF; KURNIAWAN, 2017).

Tendo em perspectiva o que foi apresentado, a cultura estratégica da Indonésia impulsionou o país a seguir um caminho distante do aumento e modernização das suas capacidades de defesa como a principal camada de proteção às ameaças e incertezas externas. Em contrapartida, o ambiente estratégico estabelecido no pós-Guerra Fria, alinhado à crescente importância do multilateralismo nos governos democráticos indonésios, impulsionou a adoção da política denominada diplomacia de defesa, que tem por premissa a construção de laços diplomáticos como a primeira linha de defesa da nação. Esse conceito foi popularizado no século XXI e trouxe uma nova abordagem de interação, a qual envolve o uso cooperativo de forças e capacidades militares entre países. O leque de atividades que caracteriza a diplomacia de defesa compreende desde exercícios de treinamento em conjunto e intercâmbio de equipamentos e materiais até o estabelecimento de parcerias estratégicas bilaterais mais robustas e duradouras. Um aspecto importante é o estabelecimento desse elo como medida de construção de confiança e prevenção de conflitos, colocando a cooperação militar como um símbolo de confiança mútua,

---

<sup>14</sup> O Livro Branco de Defesa formula as bases conceituais e estratégicas da segurança e defesa da Indonésia, que são pautadas nos princípios da Constituição e da Pancasila. O documento foca em apresentar a estrutura militar e elencar as principais ameaças ao país. A Indonésia já divulgou três Livros Brancos de Defesa: em 2003, 2008 e 2015 (PERMATASARI, 2015).

transparência e disposição para engajar em parcerias de outros âmbitos. Ademais, a diplomacia de defesa é considerada um instrumento de baixo custo e baixo risco no estabelecimento de relações securitárias próximas e amigáveis, reduzindo a probabilidade de conflitos regionais e internacionais (GINDARSAH, 2016).

Segundo Laksmana (2011), essa noção tem especial relevância no contexto do Sudeste Asiático, em que nações “igualmente fracas” conduzem a diplomacia de defesa a fim de salvaguardar suas respectivas seguranças perante os desenvolvimentos regionais e a rivalidade entre as grandes potências. De forma geral, essa conduta reflete a arquitetura de segurança regional prevalecente, que nesse caso é caracterizada pelos tratados de defesa bilaterais conduzidos e liderados pelos Estados Unidos, a cooperação regional patrocinada pela China e os diálogos e fóruns securitários centrados na ASEAN (LAKSMANA, 2011). Refletindo isso especificamente para o contexto da Indonésia, apesar de o país empreender, desde o início do século, esforços no sentido da implementação de uma Força Essencial Mínima (MEF) — que tem por objetivo aumentar e modernizar gradualmente as capacidades de defesa a fim de atingir um nível considerado mínimo para defender o país e garantir interesses estratégicos — as restrições orçamentárias e a não priorização dessa política dentro do contexto securitário nacional não impulsionaram uma melhoria efetiva no setor, pelo menos até o fim do governo Yudhoyono. Dessa forma, a cooperação bilateral, regional e internacional não serviu apenas como uma estratégia complementar, mas como o objetivo principal (SUKMA, 2012).

Apesar de a diplomacia de defesa como conceito e política estruturada ser uma premissa recente, a nação engajou em parcerias bilaterais securitárias desde o século passado, em que concentrava esforços na gestão de questões e conflitos fronteiriços. Dentro da realidade contemporânea, a Indonésia buscou construir uma extensa rede de laços militares, especialmente com os seus vizinhos do Sudeste Asiático e com as principais potências extrarregionais, realizando intercâmbios regulares de tropas, programas conjuntos de treinamentos e patrulhas marítimas, cooperação industrial e tecnológica de defesa e aquisição de armas. Já no que diz respeito ao âmbito multilateral, as organizações, fóruns e diálogos centrados na estrutura da Associação das Nações do Sudeste Asiático constituem o ponto focal de atuação, onde se desenvolvem estratégias de cooperação entre os órgãos de defesa nacionais, regionais e extrarregionais em áreas de interesse mútuo das nações. Como principal exemplo, a decisão dos líderes da ASEAN de transformar a região em uma “comunidade de segurança” demonstrou o

objetivo de desenvolver uma ordem securitária pautada nos princípios básicos de não utilização da força, transparência e promoção de medidas de construção de confiança (GINDARSAH, 2016).

Em suma, a cultura estratégica da Indonésia e a atuação a partir da diplomacia de defesa estão diretamente interligadas à formulação dos princípios basilares da política externa pautados na independência ativa, na centralidade da ASEAN e na forma como são conduzidas as relações com as principais potências extrarregionais. A fim de atingir os objetivos prioritários da manutenção da autonomia, da promoção da paz e estabilidade regional e internacional e do não estabelecimento de um poder hegemônico na região, as lideranças indonésias optaram pela abordagem cooperativa e multilateral ao invés de uma solução militar focada nas suas capacidades internas de defesa. Esse cenário também justifica a promoção do engajamento da China e dos Estados Unidos nas estruturas e normas multilaterais, demonstrando que isso não é uma simples resposta aos acontecimentos sistêmicos, mas é também enraizado na cultura estratégica do país. Por fim, essa contextualização será importante na subsequente análise da política externa do atual governo da Indonésia, o de Joko Widodo, que demonstrou tendências e implementou ações no sentido de retornar o foco das políticas de defesa para as capacidades internas do país.

#### 4 A POLÍTICA EXTERNA SOB O GOVERNO DE JOKO WIDODO

Joko Widodo, popularmente conhecido como Jokowi, é o atual chefe de Estado da Indonésia, eleito o sétimo presidente do país no ano de 2014 e reeleito no ano de 2019. A análise de seu regime é essencial para o presente trabalho não apenas por conter dados e elementos atuais, mas também por sua influência e legado representarem uma nova era da política externa indonésia. De forma geral, a atuação regional e internacional sob o governo de Susilo Bambang Yudhoyono tinha por base o ativismo multilateral como principal força nacional, estava centrada em uma visão de mundo globalista-institucionalista e em uma projeção democrática e normativa. Em contrapartida, apesar dos princípios e objetivos permanecerem centrados em garantir a autonomia da nação a partir do *bebas dan aktif* e em posicionar o país como liderança regional, o caminho adotado por Jokowi tem como abordagem o desenvolvimento das capacidades internas, uma visão de mundo estreitada para o Indo-Pacífico e uma projeção marítima. Apesar da influência da imagem e percepção de cada líder interferirem no processo de tomada de decisão de política externa, essa mudança entre os regimes pode estar relacionada a uma nova onda de constrangimentos sistêmicos, como uma transformação da balança de poder regional. Tendo isso em perspectiva, a nova era da política externa indonésia pode ser dividida em quatro eixos principais: a retomada de um escopo marcadamente nacionalista; a promoção, de forma mais assertiva, de um papel de potência regional; a característica de Estado marítimo arquipélago como cerne e um expressivo foco na região do Indo-Pacífico (SHEKHAR, 2018).

Assim, em primeiro lugar, houve um resgate do conceito denominado *Trisakti* (Três Princípios de Poder), elaborado e implementado pela primeira vez no governo de Sukarno, que tem por premissa tornar a Indonésia soberana em sua política, independente em sua economia e distinta em seu caráter cultural (PERMATASARI, 2015). Na prática, esse foco nacionalista permeou as ações e projetos executados, como no caso da implementação de uma maior seletividade sobre as questões internacionais em que o país optou por se envolver, conferindo exclusividade para as agendas diretamente relevantes aos interesses indonésios e da sua população. Essa prática difere da abordagem mais abrangente encabeçada por Yudhoyono, que tinha por base colocar o país em uma posição de mediador de conflitos e questões regionais e internacionais, independente se diziam respeito aos interesses nacionais. Por esse contexto, a política externa do atual governo é comumente citada como “diplomacia realista” ou “*down to*

*earth diplomacy*” e “diplomacia pró-população” ou “*pro-people diplomacy*” (WEATHERBEE, 2016). Como consequência dessa tendência nacionalista, analistas de política externa acreditam que a Indonésia está retomando uma assertividade diplomática não vista desde a década de 1960, se posicionando como uma “grande nação”, conceito conhecido como *negara besar*, em discursos e posicionamentos oficiais, e constantemente enfatizando sua importância no contexto regional e global. É também dentro desse cenário que as capacidades domésticas se tornaram um elemento primordial do poder nacional, posicionando o incremento e desenvolvimento militar e econômico como fundamentais para atingir os objetivos do governo (MUBAH, 2019).

Ademais, é nesse contexto que surgiu a visão de elevar o país ao status de potência marítima e potência indo-pacífica a partir do principal projeto implementado: o chamado Fulcro Marítimo Global ou *Poros Maritim Dunia*. Atrelada a esse objetivo está a renovada percepção da importância geoestratégica da Indonésia e do ambiente regional em que está inserida, não só levando em consideração o aumento das ameaças não tradicionais do ambiente marítimo, como pirataria, contrabando e tráfico ilegal, mas também a necessidade de proteger os interesses nacionais e regionais perante possíveis ameaças provenientes de outras potências (ARIF; KURNIAWAN, 2017). Em paralelo, o renovado interesse na região do Indo-Pacífico está inserido nesse grande projeto, visto que o país pretende tirar vantagem da sua posição geográfica entre os oceanos Índico e Pacífico e tornar esse entorno a sua prioridade de agenda e de parcerias (MUBAH, 2019). Além disso, também é importante ressaltar o expressivo investimento financeiro necessário para concretizar os projetos ambiciosos do Fulcro Marítimo Global, especialmente aqueles destinados à infraestrutura, o que impulsionou uma grande busca por parceiros econômicos e investimentos diretos externos. No entanto, essa necessidade posicionou o país em uma situação delicada, visto a importância de se manter autônomo de uma possível dependência perante um determinado país investidor. Assim, o principal desafio do governo tornou-se o balanceamento dos interesses domésticos e a necessidade de obter recursos externos sem comprometer a independência do país; sendo esse cenário a questão central das relações atuais da Indonésia com a República Popular da China (PATTIRADAWANE, 2016).

Segundo Fealy e White (2016), as transformações supracitadas estão atreladas a mudanças na ordem estratégica e política regional, que estão tornando cada vez mais difíceis a garantia e proteção dos interesses estatais primordialmente pelas estruturas multilaterais (FEALY; WHITE, 2016). Nesse sentido, outro ponto elencado como característico do governo de Joko Widodo,



especialmente do seu primeiro mandato, é o afastamento do multilateralismo e a descentralização da ASEAN dos pilares da política externa. Apesar de o país permanecer atuando em fóruns e organizações, o foco na construção de parcerias bilaterais e o menor interesse em exercer um papel de liderança na ASEAN despertaram o entendimento de que a Indonésia estaria construindo uma nova página da sua atuação externa, sem a Associação como um dos mecanismos principais. Esse contexto não se aplica apenas ao quesito institucional, mas à visão regional, visto que o país se mostrou insatisfeito com uma atuação restrita ao perímetro do Sudeste Asiático, tendo o interesse de abranger o Indo-pacífico como um todo. Apesar desse cenário, a Indonésia retomou seu papel ativo na organização nos anos recentes, especificamente no que diz respeito à implementação de uma perspectiva regional sobre o conceito do Indo-Pacífico, que foi encabeçada pela nação e adotada pela ASEAN em junho de 2019. Assim, as análises sobre o afastamento da Associação se tornaram mais incertas, porém, é nítida a mudança de abordagem do país sobre o regime regional em que está inserido (ANWAR, 2020).

Segundo o que foi elencado, esta seção busca apresentar os principais pilares e elementos da política externa da Indonésia sob o governo de Joko Widodo, tendo como objetivos analisar de que forma essa nova fase difere da anterior e como pode-se caracterizar esse comportamento a partir de uma perspectiva de balança de poder regional, especificamente do chamado *hedging* estratégico. Este é caracterizado como uma escolha racional de política externa quando o país está inserido em um ambiente de incertezas causado por uma mudança estrutural em curso, tendo como premissa aproveitar as oportunidades ainda existentes ao mesmo tempo em que se prepara para as ameaças futuras. Assim, a estratégia basilar se resume em perseguir políticas e ações ambivalentes dentro das relações com as grandes potências, a fim de evitar os riscos de um balanceamento ou *bandwagoning* absolutos e preservar a autonomia da nação. Desse modo, os pontos elementares do *hedging* podem ser elencados como: (i) aumento das capacidades internas de defesa sem um inimigo declarado, (ii) manutenção de relações ambivalentes com as grandes potências do sistema, (iii) pragmatismo econômico, (iv) diversificação das parcerias e (v) promoção de engajamento vinculativo das potências (MURPHY, 2017).

#### 4.1 O FULCRO MARÍTIMO GLOBAL OU *POROS MARITIM DUNIA*

O eixo principal da atual política externa da Indonésia, que permeia todos os pilares de atuação, é a doutrina chamada Fulcro Marítimo Global (GMF) ou *Poros Maritim Dunia*. Sua premissa central pode ser resumida no estabelecimento da nação como uma poderosa potência média marítima entre os oceanos Índico e Pacífico, constituindo um conceito sob o qual uma série de estratégias e políticas são vinculadas em uma unidade simbólica. A iniciativa é caracterizada tanto pela esfera interna, focada no desenvolvimento de capacidades e estruturas nacionais, quanto pela externa, que destaca a construção de um país marítimo independente e capaz de contribuir para a paz e segurança regional e global (WEATHERBEE, 2016). Esses objetivos foram enfatizados desde o limiar do governo de Jokowi, que, no seu discurso de posse presidencial, afirmou que “há muito tempo viramos as costas aos mares, oceanos, estreitos e baías. Está na hora de restaurar e resgatar tudo isso para que o “*jalesveva jayamahe*” (no mar vamos triunfar), conceito usado por nossos antepassados, volte a ecoar” (WIDODO, 2014, *online*, tradução da autora).

Essa nova fase da política externa representa uma transformação importante, especialmente quando se tem em perspectiva a cultura estratégica do uso da força voltado para dentro e baseado primariamente nas capacidades terrestres. Como previamente apresentado, os recursos limitados, a não priorização do desenvolvimento de uma poderosa Marinha e a centralidade do Exército nas políticas de defesa e civis impulsionaram os líderes indonésios a deixar de lado a importância e o enorme potencial da característica geoestratégica do país (GINDARSAH, 2016). Apesar de na década de 1980 o país ter assumido um papel de liderança perante as negociações para a aceitação internacional da UNCLOS, em que oficialmente reconheceu a Indonésia como um Estado arquipélago, e esforços terem sido empreendidos por Yudhoyono para o início do estabelecimento de uma infraestrutura e desenvolvimento de capacidades sob a política do MEF, foi somente a partir de Joko Widodo que a importância marítima foi de fato implementada na política nacional e externa (SHEKHAR, 2018).

Para além de uma simples mudança de política impulsionada somente pela transição de governo, o entorno marítimo e estratégico do país está cada vez mais carregado de tensões e turbulências, o que impeliu essa virada de chave da atuação. Em primeiro lugar, as denominadas

ameaças não tradicionais<sup>15</sup>, como pirataria, contrabando de mercadorias, tráfico de pessoas, pesca ilegal e destruição do ecossistema marítimo se tornaram cada vez mais frequentes nos últimos anos. Assim, questões como a proteção das fronteiras marítimas, da navegação segura e dos ricos recursos marinhos tornaram-se prioridade para o país. Em segundo lugar, o crescente aumento das ameaças tradicionais do entorno estratégico marítimo, especialmente a rivalidade entre grandes potências, as disputas entre a China e os países da ASEAN e a competição militarizada por recursos criaram constrangimentos sistêmicos ao país (ANWAR, 2020).

Tendo esse cenário em mente, a visão do Fulcro Marítimo Global é constituída de cinco pilares principais: (i) reconstrução da cultura marítima indonésia, (ii) gestão dos recursos marinhos, (iii) desenvolvimento de infraestrutura marítima e conectividade, (iv) fortalecimento das capacidades de defesa marítimas e (v) promoção da diplomacia marítima. A Indonésia é o maior país arquipélago do mundo, situado em uma posição distinta e dinâmica entre os oceanos Índico e Pacífico, e abarca quatro das sete principais linhas de comunicação marítima (SLOCs<sup>16</sup>) mundiais, nomeadamente o Estreito de Sunda, o Estreito de Macáçar, o Estreito de Lamboque e, o mais importante, o Estreito de Malaca. Dessa forma, o país pretende reafirmar sua identidade marítima, assegurando a sua integridade territorial e despertando uma nova consciência nacional sobre a sua posição geoestratégica (AUFYIA, 2017). O segundo elemento pretende desenvolver uma economia marítima e posicioná-la como centro do crescimento nacional, focando na disponibilidade, extração, exploração e preservação dos seus recursos; além da proteção da Zona Econômica Exclusiva (ZEE<sup>17</sup>) do país. Além disso, a partir do desenvolvimento de infraestrutura e conectividade entre suas milhares de ilhas, o governo pretende transformar a nação no centro do comércio global dos mares. Por fim, a estratégia tem por premissa projetar uma capacidade de defesa proporcional ao espaço geográfico indonésio, acelerar as ações destinadas a resolver questões fronteiriças e se envolver em ações bilaterais e multilaterais a fim de promover a estabilidade da região (SHEKHAR, 2018).

---

<sup>15</sup> A segurança não tradicional (NTS) envolve ameaças que surgem de uma fonte não militar, mas que colocam em risco as nações e a suas populações (AUFYIA, 2017).

<sup>16</sup> As linhas de comunicação marítimas, do inglês *sea lines of communication* (SLOCs), é o termo utilizado para as principais rotas marítimas que conectam portos de comércio entre países (AUFYIA, 2017).

<sup>17</sup> De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre as Leis do Mar (UNCLOS), cada país possui uma Zona Econômica Exclusiva, que fornece ao Estado “direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento” (NAÇÕES UNIDAS, 1982, art. 56).

A fim de concretizar todos esses objetivos, o governo adotou, no ano de 2017, a Política Oceânica da Indonésia (IOP) e um paralelo Plano de Ação, que se constituíram como ponto de referência para todos os programas e iniciativas relacionados ao domínio marítimo nacional e que visam realizar a visão do *Poros Maritim Dunia* (ANWAR, 2020). Entre os eixos de implementação das políticas, quatro em particular são intrínsecos às questões de política externa, sendo eles a jurisdição marítima e de fronteiras, o foco nas capacidades de defesa, o desenvolvimento de infraestrutura marítima e o papel do país na região do Indo-Pacífico. No que diz respeito ao primeiro ponto, a questão das disputas no Mar do Sul da China se estabelece como relevante eixo de discussão. Ademais, o papel e visão indonésia sobre o Indo-Pacífico merecem atenção especial, e serão discutidos em uma subseção específica (WEATHERBEE, 2016).

No que diz respeito à jurisdição marítima e de fronteiras, a premissa chamada *wawasan nusantara* foi implementada no caso Indonésio e define a unidade soberana integral do seu território e do seu espaço marítimo, que se estende pelo mar territorial de 12 milhas náuticas e sua Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas náuticas. A fronteira do país é definida por linhas de base que conectam os pontos mais externos das suas ilhas ultra periféricas. Acelerar a resolução de disputas sobre projeções de linhas de base, de ZEEs e de territórios continentais tornou-se um grande objetivo do país, que atualmente está negociando delimitações marítimas com sete das dez nações com as quais compartilha fronteiras, sendo elas Timor-Leste, Malásia, Singapura, Palau, Austrália, Papua-Nova Guiné e Vietnã. Disputas territoriais e fronteiriças são tradicionalmente complexas, longas e diplomaticamente árduas. Isso porque essas questões frequentemente envolvem competição sobre recursos naturais e despertam rivalidades nacionalistas entre os países, criando um cenário de acirramento das tensões regionais e o aumento de potenciais ameaças. Esse contexto é facilmente observável nas disputas envolvendo o Mar do Sul da China, que adentraram a agenda de prioridades da política externa indonésia (WEATHERBEE, 2016).

Historicamente, e de forma mais assídua durante o governo de Yudhoyono, a Indonésia colocou-se como mediadora desses conflitos, utilizando os mecanismos e estruturas multilaterais centradas na ASEAN na tentativa de estabelecer uma resolução pacífica e consensual para o problema (FITRIANI, 2018). Apesar de manter uma posição neutra e não ter reivindicações próprias, a nação abertamente rejeitou a premissa chinesa da “linha de nove traços (*nine-dash line*)”, afirmando que esta não possuía bases legais e era contra os princípios da UNCLOS. De

forma geral, a postura chinesa sempre foi enxergada como ameaça aos interesses da Indonésia, principalmente pelo fato de os principais países envolvidos serem Filipinas, Malásia, Vietnã e Brunei; membros da ASEAN. Ademais, de forma paralela à visão do Fulcro Marítimo Global e do estabelecimento das questões marítimas como prioridade, o governo de Joko Widodo coincidiu com uma nova fase de acirramento. Assim, as disputas envolvendo o Mar do Sul são identificadas como uma ameaça tanto aos interesses nacionais do país, pautados em sua visão marítima e na recente eclosão da questão das Ilhas Natuna, quanto aos regionais, a partir da preocupação com a estabilidade do seu entorno estratégico e da ordem regional do Indo-Pacífico como um todo (GINDARSAH, 2018).

No que diz respeito à primeira esfera, as reivindicações marítimas impostas por Pequim passaram a representar, nos últimos anos, um foco de tensão também nas suas relações com Jacarta. Esse cenário envolve a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) mais importante do país, localizada nas águas adjacentes às Ilhas Natuna, onde a linha de nove traços chinesa se sobrepõe ao perímetro da ZEE indonésia. Além de representar um desafio à soberania fronteiriça do país, também reflete uma ameaça aos seus interesses econômicos, visto que a região possui ricos recursos marinhos e reservas comprovadas de gás natural. Assim, esse contexto causou diversos incidentes envolvendo pescadores chineses na área delimitada e navios de patrulha indonésios, que os enxergavam como autores de uma prática considerada ilegal (MUBAH, 2019). Inicialmente, a Indonésia tentou administrar a situação de forma a não se envolver nas questões mais amplas dos conflitos ou a arriscar seus laços econômicos com a China, afirmando em discursos oficiais que não existia nenhuma disputa territorial entre as nações. De fato, como o perímetro marítimo imposto pelas autoridades chinesas não é considerado legítimo, não há, na visão do país, uma fronteira comum a ser negociada; o que auxiliou a manutenção da sua posição de neutralidade. Ademais, desde que Jokowi assumiu o governo, o Ministério dos Assuntos Marinhos e da Pesca afundou mais de 150 navios como resposta e repressão à pesca ilegal, mas apenas um desses navios era chinês. Isso demonstra como a nação tentou minimizar a questão por um longo período, apesar, inclusive, da maior assertividade encabeçada pelas suas autoridades marítimas (WEATHERBEE, 2016).

Entretanto, um incidente específico, ocorrido em 2016, representou um ponto simbólico de inflexão dessa abordagem. Em março daquele ano, um navio da guarda costeira indonésia capturou oito pescadores chineses e seu barco, Kway Fey 10078, por pesca ilegal no entorno das

Ilhas Natuna; os quais, em contrapartida, foram resgatados pela guarda costeira da China, que forçou a tripulação indonésia a abandoná-los. Por um lado, as autoridades chinesas alegaram que a região fazia parte das suas zonas de pesca tradicionais, entendimento rejeitado por parte indonésia, que transmitiu uma nota diplomática de protesto, ameaçou levar o incidente a um tribunal internacional e anunciou que processaria os pescadores por crime transnacional. Esta foi a primeira vez que as autoridades indonésias fizeram declarações públicas sobre incidentes envolvendo supostas violações da sua Zona Econômica Exclusiva, o que reforça a postura mais assertiva adotada no governo de Jokowi e a percepção da questão como ameaça (GINDARSAH, 2018).

No mais, apesar das tensões causadas pelo incidente, os navios de pesca chineses continuaram a operar ilegalmente na ZEE, resultando em outras situações de conflito que contaram com apreensão de navios e disparos de tiros de advertência. Em paralelo, com o intuito de reforçar o posicionamento indonésio e a sua soberania nacional, o governo decidiu nomear a região ao norte das Ilhas Natuna como *Laut Natuna* (Mar de Natuna) no ano de 2017. A China, como esperado, repudiou a decisão e exigiu que a Indonésia a reconsiderasse; no entanto, o país não cedeu e afirmou que tinha direito de nomear as suas águas territoriais. Um acontecimento importante dentro desse contexto foi o apoio dos Estados Unidos à nomeação do Mar Natuna e à visão da nação como fulcro marítimo da área do Indo-Pacífico. Após receber o apoio norte-americano, as autoridades indonésias avançaram com uma atuação ainda mais assertiva, abrindo uma base militar no Estreito de Lampa, no perímetro das ilhas Natuna, com mais de mil militares e projetado para conter qualquer ameaça em sua fronteira (MUBAH, 2019).

Para além de afetar diretamente os interesses nacionais, a prolongada rivalidade envolvendo as disputas dos demais países e o agravamento das tensões implica um enorme obstáculo à estabilidade da região e, de forma mais específica, à capacidade do gerenciamento dos conflitos dentro das estruturas multilaterais. Em anos recentes, o governo chinês assumiu uma postura considerada ainda mais hostil, exemplificada pela construção de bases e ilhas artificiais destinadas à proteção dos perímetros reivindicados; sendo o caso mais notável a militarização das Ilhas Spratly, região que abarca disputas territoriais envolvendo Brunei, Malásia, Filipinas e Vietnã. Ademais, o Mar do Sul da China é um dos palcos que refletem a rivalidade sino-estadunidense, visto que, apesar de os Estados Unidos não estarem diretamente envolvido nas reivindicações, seus interesses são intrínsecos à questão, dadas as suas alianças

com nações regionais, o seu objetivo de manter a livre navegação dos mares e o cenário mais abrangente de contenção da ascensão chinesa (GINDARSAH, 2017). Em paralelo, a agenda do Mar do Sul sempre foi um ponto de divergência entre os países da ASEAN, tendo em vista a sobreposição de reivindicações entre as próprias nações regionais e, por outro lado, discordâncias dos demais membros sobre a abordagem a ser adotada perante a China. Ademais, apesar de expressivos esforços para resolver a questão dentro dos mecanismos multilaterais e sob os princípios do *ASEAN way*, os empenhos diplomáticos não tiveram resultados reais na desaceleração do avanço chinês e na resolução das disputas (GINDARSAH, 2018).

Segundo Weatherbee (2016), esse cenário corroborou para a percepção indonésia de que os seus interesses estratégicos não poderiam depender do aparato da ASEAN e de resoluções baseadas no consenso. Em razão do atual contexto adverso, as autoridades indonésias começaram a adotar medidas defensivas a fim de antecipar possíveis transtornos no Mar do Sul e nas suas fronteiras próximas à região. Estas envolveram o posicionamento de bases de operação militares em torno da região de Natuna; a compra de armas; a modernização das capacidades logísticas a partir da aquisição de navios de assalto anfíbio<sup>18</sup>, navios de reabastecimento, alerta aéreo antecipado<sup>19</sup> e sistemas de reabastecimento. O objetivo dessa estratégia é permitir uma rápida resposta militar a possíveis ameaças e sustentar operações marítimas em locais distantes de conflito. Além disso, o TNI-AL também aumentou a frequência e complexidade dos seus exercícios militares navais no perímetro da zona econômica exclusiva (GINDARSAH, 2017).

Essa conduta demonstra o segundo eixo da política externa atual, o foco nas capacidades de defesa. Areladas à visão do Fulcro Marítimo Global, a segurança e proteção das suas fronteiras e o objetivo de se projetar como potência marítima tornaram-se elementos primordiais para a consolidação do projeto nacional da Indonésia. Essa transformação foi delineada no Livro Branco de Defesa divulgado no ano de 2015, o qual define que a nova postura será direcionada à consolidação do GMF e ao aprimoramento do poder marítimo regional. Assim, o acréscimo e desenvolvimento das capacidades de defesa foi projetado para atender os seguintes objetivos: modernização das armas principais, reestruturação do comando da frota marítima, amadurecimento e expansão da indústria de defesa doméstica, aumento da vigilância marítima e

---

<sup>18</sup> Navio de Assalto Anfíbio é uma categoria de navios de combate (GINDARSAH, 2018).

<sup>19</sup> Alerta Aéreo Antecipado (AEW) ou Airborne Early Warning é um sistema de radares adjacente a um avião que serve para detectar a presença de outros aviões (GINDARSAH, 2018).

fortalecimento da Marinha e da Força Aérea (INDONESIA, 2015). Em paralelo e intrínseco a esse objetivo, o governo de Joko Widodo herdou o plano de estabelecimento de uma Força Mínima Essencial (MEF) até o ano de 2024, um programa de expansão e modernização das Forças Armadas que pretende estabelecer as capacidades mínimas para proteger seu território e se projetar como potência regional. Apesar de o plano ter sido estabelecido no governo de Yudhoyono, ele ganhou mais força e prioridade nos últimos anos, por estar diretamente atrelado à nova visão de política externa (WEATHERBEE, 2016).

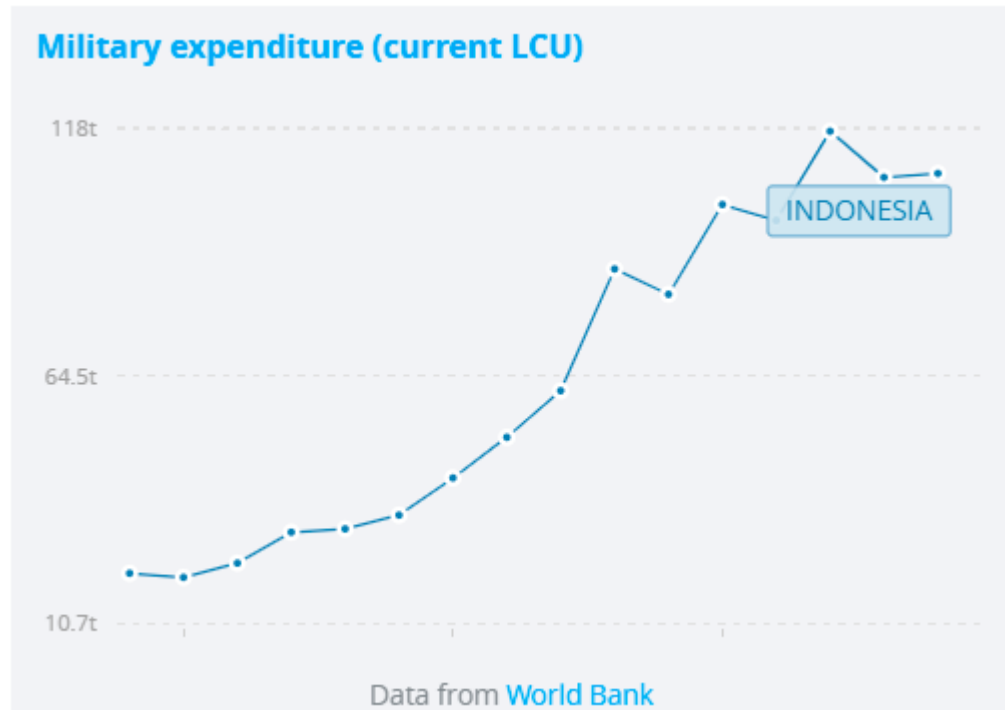
De forma geral, dentro dessa nova estrutura do *Poros Maritim Dunia*, os eixos centrais da política de defesa tornaram-se a Marinha (TNI-AL) e a Força Aérea (TNI-AU). Em termos práticos, as prioridades de aquisição de defesa são focadas no estabelecimento de uma marinha de águas verdes (*green-water navy*<sup>20</sup>), a fim de proteger as fronteiras e a ZEE do país; e em tecnologias emergentes com aplicação militar, como, por exemplo, a utilização de satélites e de drones. Em maiores detalhes, o plano a partir do MEF focado no TNI-AL é de aquisição de armas marinhas, submarinos, navios de guerra e sistema de vigilância marítima; e no TNI-AU de compras de caças, aeronaves de transporte pesado, sistema de defesa antimísseis e sistemas de radar. Para projetar esse avanço militar, o governo de Jokowi planejou um aumento orçamentário de vinte bilhões de dólares até o ano de 2020 (WEATHERBEE, 2016). De fato, quando analisada a tendência dos gastos militares do país, é possível perceber a crescente desse valor (Figura 2), acentuada nos anos do governo de Jokowi (BANCO MUNDIAL, 2021).

---

<sup>20</sup> Marinha de águas verdes é uma força naval projetada com o objetivo principal de fornecer defesa costeira e operar nas zonas litorâneas do país (WEATHERBEE, 2016).



Gráfico 1: Gastos Militares da Indonésia de 2004 a 2019



Fonte: Banco Mundial (2021)

Para além do foco nas suas fronteiras e no desenvolvimento de capacidades de defesa, o terceiro item prioritário da agenda do Fulcro Marítimo Global é o amadurecimento e expansão da infraestrutura marítima nacional, a fim de colocar em evidência o potencial comercial do país e melhorar sua interconectividade interna. A principal iniciativa dentro desse contexto é a de construção de um conjunto de rodovias marítimas, conhecidas como *tol laut*, que abririam um novo acesso aos recursos existentes e forneceriam uma importante conexão entre as partes remotas do arquipélago e o comércio global. Para a realização deste programa, o governo entendeu como necessária a construção de novos portos arquitetados para águas profundas; a modernização de portos antigos, incluindo os internacionais; o estabelecimento de instalações de construção e reparo de navios; desenvolvimento das estruturas de pesca e educação marinha; entre outros. Ademais, o objetivo também abarca conectar cinco portos principais da parte ocidental da Indonésia até a parte oriental, sendo eles os portos de Belawan em Sumatra do Norte, Tanjung Priok em Jacarta, Tanjung Perak em Java Oriental, Makassar em Celebes do Sul e Bitung em Celebes do Norte (SHEKHAR, 2018).

No entanto, o principal obstáculo para a concretização desse ambicioso projeto é que apenas os recursos nacionais não seriam suficientes. Dessa forma, mesmo com a participação de organizações e empresas privadas, as lacunas financeiras só poderiam ser preenchidas a partir de robustos investimentos externos provenientes de parceiros internacionais. Assim, além de mudanças na burocracia interna, a fim de facilitar a entrada de capital estrangeiro, o governo empreendeu uma campanha de diplomacia econômica para atrair tais investimentos e conseguir concretizar seus projetos domésticos. Nesse cenário, apesar de o país dispor de diversas parcerias, a China acabou tornando-se o principal investidor de capital externo da Indonésia; fomentando discussões nacionais e globais sobre como o país estava se tornando dependente da potência vizinha. Desse modo, um dos maiores impasses de política externa foi aprofundado: a necessidade de equilibrar os interesses nacionais e a sua autonomia política e econômica (ANWAR, 2020).

Considerando esse contexto, vale destacar que a condução do *Poros Maritim Dunia*, e da atuação política da Indonésia como um todo, por vezes foi interpretada como uma continuação da sua cultura estratégica voltada para dentro e focada em ameaças internas ao invés de externas. No entanto, essa percepção ignora a relevância conferida ao ambiente regional e internacional nos próprios documentos oficiais, como a Política Oceânica, que enfatiza repetidamente a posição estratégica da nação e o seu papel de influenciador da estabilidade e da segurança do seu entorno. Ademais, outro elemento elencado é a importância da diplomacia marítima e da participação em organizações regionais, exemplificada pela atuação perante a Associação da Orla do Oceano Índico (IORA)<sup>21</sup> e, mais tarde, na própria ASEAN, através do estabelecimento da visão do Indo-Pacífico. Nesse sentido, o quarto eixo principal da política externa de Joko Widodo é o foco nos oceanos Índico e Pacífico não apenas como uma questão econômica e comercial, mas também como visão estratégica (ANWAR, 2020).

Em síntese, as razões por trás da implementação do *Poros Maritim Dunia* não se restringem a um plano nacional de desenvolvimento doméstico, uma vez que elas estão intimamente conectadas à conjuntura externa do país. A partir da perspectiva do *hedging*, a primeira análise importante é o desenvolvimento de uma maior percepção de ameaça proveniente

---

<sup>21</sup> A Associação da Orla do Oceano Índico, ou *Indian Ocean Rim Association*, é uma organização intergovernamental que tem por objetivo fortalecer a cooperação regional e o desenvolvimento sustentável da região do Oceano Índico (IORA, 2014).

da atuação chinesa. Apesar de a nação ter estado no radar como perturbadora da ordem e estabilidade regionais desde o início do século, é somente a partir dos acontecimentos recentes que o risco se tornou direto à Indonésia, tendo em vista as questões envolvendo o Mar Natuna e a prioridade conferida pelo país à agenda marítima. Apesar da inferência de que o incremento das capacidades de defesa está diretamente atrelado a uma resposta ao risco chinês, ele é considerado um desenvolvimento sem inimigo declarado, como a estratégia prevista no *hedging*. Outro ponto importante é que, apesar da cultura estratégica voltada para dentro e focada nas capacidades terrestres, a Indonésia implementou o fator marítimo como prioridade. Como a cultura estratégica é um dos fatores intervenientes no momento de escolhas políticas, a transição de foco indica uma mudança importante na percepção de ameaças do país; que agora enxerga o seu entorno estratégico de forma mais realista e pragmática e como um risco mais latente aos interesses nacionais.

#### 4.2 O INDO-PACÍFICO COMO FOCO ESTRATÉGICO

Como já mencionado, um dos elementos prioritários da política externa da Indonésia, intimamente atrelado à visão do Fulcro Marítimo Global, é o posicionamento do Indo-Pacífico como ponto focal dos seus interesses nacionais e regionais (WEATHERBEE, 2016). Existem duas abordagens principais sobre a definição do Indo-Pacífico: a primeira, referente ao aspecto geográfico, explica o conceito como a extensão triangular entre os oceanos Índico e Pacífico. A segunda, por sua vez, expande essa visão para um entorno estratégico interdependente e conectado, em que as interações e vínculos entre determinados países afetam o sistema como um todo e vice-versa. De forma prática, essa nova interpretação é comumente compreendida como a transição de terminologia de “Ásia-Pacífico” para “Indo-Pacífico” (ANWAR, 2020). O termo “Ásia-Pacífico” é uma concepção primariamente econômica, associada à parte da Ásia localizada no Pacífico e às potências presentes da região, que tem o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) como única instituição multilateral e não inclui a Índia. Em contrapartida, o “Indo-Pacífico” integra o Oceano Índico, o Oceano Pacífico e os territórios que os cercam; constituindo um domínio estratégico e econômico que está associado a questões securitárias e marítimas (SAEED, 2017).

Nesse sentido, essa mudança carrega um significado muito maior do que uma simples troca de nomenclatura, visto que o Oceano Índico se tornou o novo centro da competição geoestratégica e geopolítica entre as potências mundiais. Em primeiro lugar, os oceanos Índico e Pacífico tornaram-se a espinha dorsal da economia asiática, abrangendo uma rede de comércio que interconecta Ásia, América do Sul e do Norte, África, Europa e Oriente Médio. Além disso, o Oceano Índico abarca as principais linhas de comunicação marítimas (SLOCs) do mundo, assim como críticos pontos de estrangulamento (*choke points*<sup>22</sup>) relacionados ao comércio e transporte de petróleo, como o Estreito de Ormuz, o Estreito de Babelmândebe e o Estreito de Malaca (SAEED, 2017). Para além das razões econômicas, potências regionais como Índia e Japão estão traçando os seus próprios caminhos de ascensão regional e militarização; sendo esse contexto especialmente relevante pelo fato da Índia ser considerada, por parte dos Estados Unidos, uma das principais aliadas na manutenção do equilíbrio estratégico regional contra a China. Ademais, o domínio marítimo da região é considerado o centro das principais ameaças tradicionais e não tradicionais, como a disputa no Mar do Sul da China e questões como terrorismo, narcotráfico e migração forçada (ANWAR, 2020).

Por esses motivos, tornou-se evidente que a rivalidade entre as grandes potências, que há muito tempo caracterizava o cenário da Ásia-Pacífico, se espalhou para a região do Oceano Índico. Nesse sentido, do ponto de vista chinês, os Estados Unidos pretendem estreitar suas relações com os parceiros regionais, notadamente a Índia, a fim de conseguir acesso direto aos pontos de estrangulamento e às SLOCs para intimidar a posição da China. O governo norte-americano, por outro lado, enxerga um adversário cada vez mais assertivo que pretende dominar a região a partir do seu desenvolvimento naval e das suas iniciativas econômicas como a Nova Rota da Seda (SAEED, 2017). Segundo Oktaviano, Mahroza e Risman (2020), o Indo-Pacífico está se tornando o palco principal do que os autores consideram uma mudança da balança de poder regional e mundial (OKTAVIANO; MAHROZA; RISMAN, 2020).

Assim, é compreensível a crescente atenção conferida à região pelas potências mundiais e regionais, assim como as diversas formulações e interpretações sobre a visão do Indo-Pacífico de forma geral, a integração econômica e securitária desse entorno e a forma de enfrentar os desafios

---

<sup>22</sup> Pontos de estrangulamento ou *choke points* são locais com capacidade física limitada para acomodar a circulação marítima, como os estreitos, e são considerados pontos críticos de segurança comercial e marítima (RODRIGUE, 2005).

internos. Segundo Drajat (2019), a ideia do Indo-Pacífico como uma construção geopolítica começou a ganhar destaque, nos últimos cinco anos, a partir do uso do termo pelos Estados Unidos e seus aliados como uma resposta à ascensão chinesa (DRAJAT, 2019). Assim, apesar de a terminologia e ideário existirem desde o ano de 2007, quando o primeiro-ministro japonês, Shinzo Abe, propôs construir um elo estratégico entre os dois Oceanos; a visão só foi formalmente implementada como iniciativa política-securitária em 2016, quando também o Japão apresentou a proposta do “Livre e Aberto Indo-Pacífico” ou “*Free and Open Indo-Pacific* (FOIP)”. Tendo em vista a política externa norte-americana orientada para o Mar do Sul e para a noção de que a Índia não pode estar apartada da arquitetura de segurança regional, essa estratégia foi rapidamente aceita e implementada pelos Estados Unidos. Desde então, as declarações oficiais do país utilizaram o termo Indo-Pacífico no lugar de Ásia-Pacífico; o Livro Branco de Estratégia e Segurança Nacional estadunidense, do ano de 2017, reafirmou a crescente ameaça da China sobre os Estados constituintes do Indo-Pacífico, entre outras diversas ações empreendidas que colocaram a região no centro da atuação externa do país (ANWAR, 2020).

A partir da visão do FOIP, outra iniciativa estratégica, atrelada à anterior, foi implementada: o Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD). Apesar de existir desde 2007, o fórum foi revivido nos últimos anos, tendo por objetivo a promoção do diálogo e formulação de ações securitárias conjuntas entre Estados Unidos, Japão, Austrália e Índia. A agenda prioritária do QUAD é focada em sete elementos principais: ordem baseada nas leis; liberdade de navegação marítima e aérea; respeito pelo direito internacional; fortalecimento da conectividade e segurança marítima; ameaça da proliferação nuclear; e terrorismo. Baseado nisso, é visível que o eixo prioritário do fórum é uma resposta direta às ações encabeçadas pelo governo chinês na região e, principalmente, no Mar do Sul. Além disso, é importante destacar que Austrália e Índia já haviam conduzido as suas próprias visões sobre o Indo-Pacífico: a primeira a partir do Livro Branco de Defesa, em que, pela primeira vez, substituiu-se o termo Ásia-Pacífico por Indo-Pacífico; e a segunda, que está traçando um caminho de supremacia regional alegando que o Oceano Índico é o “Oceano da Índia” e engajando as nações vizinhas a “olhar para o Leste<sup>23</sup>” e “agir para o Leste”. A República Popular da China, por sua vez, criticou a visão do FOIP e a implementação

---

<sup>23</sup> A política de “Olhar para o Leste” da Índia, ou Look East policy, é uma iniciativa do país que visa engajar os países do Sudeste Asiático, cultivando relações securitárias e econômicas, com o objetivo de se estabelecer como potência regional e contrabalançar a influência da República Popular da China. Recentemente, o “*Look East*” se transformou em “*Act East*”, demonstrando o acirramento das disputas regionais (SAEED, 2017).

do QUAD, entendendo como ameaça direta aos seus interesses (OKTAVIANO; MAHROZA; RISMAN, 2020).

Do ponto de vista da Indonésia, manter o equilíbrio e a estabilidade do entorno estratégico do Indo-Pacífico tornou-se fundamental para os objetivos da nação, não apenas pelos crescentes desafios e ameaças em nível sistêmico, mas também pelos novos objetivos atrelados ao Fulcro Marítimo e ao desenvolvimento nacional. De forma prática, o país enfrenta questões específicas dentro dessa realidade, visto a sua posição geográfica, as rotas marítimas localizadas no seu território, as questões envolvendo o Mar do Sul da China e o impacto direto que a rivalidade sino-estadunidense está acarretando à dinâmica da região. Além disso, outra ameaça recente colocou as autoridades indonésias ainda mais em alerta: o envio de cerca de 2500 fuzileiros navais dos Estados Unidos para a Austrália e o planejamento da construção de uma base militar localizada na ilha de Manus, em Papua Nova Guiné, realidade que colocará o país cercado de bases militares norte-americanas. Dessa forma, a fim de garantir seus próprios interesses nacionais e regionais, a Indonésia teve de enfrentar todas as outras visões e iniciativas sobre o Indo-Pacífico, as quais considera prejudiciais para a integração e cooperação dos países regionais, especialmente a partir dos mecanismos da ASEAN (OKTAVIANO; MAHROZA; RISMAN, 2020).

Por conseguinte, em resposta à dinâmica atual da região, a Indonésia conduziu a sua própria formulação do conceito do Indo-Pacífico, adaptando a visão para colocar novamente a ASEAN no centro. Assim, o país começou a pressionar as nações da organização para tomar parte nas discussões sobre o conceito, reiterando que o Sudeste Asiático se encontra no coração geográfico entre os dois Oceanos e que o desenvolvimento de uma arquitetura regional indo-pacífica, que superaria e não acentuaria as diferenças e problemas, deveria estar centrada na Associação. Assim, o termo foi utilizado pela primeira vez sob o governo de Jokowi na declaração anual de 2018, do Ministro das Relações Exteriores Retno Marsudi, na qual ele afirmou necessária a construção de um guarda-chuva de cooperação do Indo-Pacífico. A partir de então, o conceito foi amplamente promovido pela nação durante as reuniões e fóruns multilaterais da ASEAN (DRAJAT, 2019). Segundo Mubah (2019), esse movimento representou o reconhecimento, por parte indonésia, da necessidade de tomar medidas para evitar os efeitos negativos provenientes da competição entre China e Estados Unidos, de fortalecer a sua imagem de liderança e de fornecer uma estratégia que é independente das grandes potências e das demais

partes interessadas, como Austrália, Índia e Japão. Além disso, esse cenário também estaria atrelado à noção de que o país ainda não detém as capacidades necessárias para agir sozinho, e, portanto, necessita dos mecanismos multilaterais para conseguir equilibrar os interesses das grandes potências e se manter independente de um alinhamento direto com alguma das duas; como prevê a atuação a partir do engajamento vinculativo dentro do *hedging* (MUBAH, 2019).

Assim, após quase dois anos de intenso lobby por parte indonésia, os líderes da ASEAN superaram a hesitação inicial e adotaram oficialmente a proposta do país sobre a visão Indo-Pacífico durante a 34ª cúpula de Bangkok no ano de 2019. De forma geral, esse movimento representou o estabelecimento, por parte da organização, de um posicionamento comum em relação ao discurso e visão estratégica sobre a região do Indo-Pacífico (ANWAR, 2020). O “*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*” consiste em quatro elementos basilares, sendo eles:

(i) uma perspectiva de enxergar as regiões da Ásia-Pacífico e do Oceano Índico não como espaços territoriais separados, mas como uma região intimamente integrada e interconectada com a ASEAN desempenhando papel central e estratégico; (ii) o Indo-Pacífico como uma região de cooperação ao invés de rivalidade; (iii) o Indo-Pacífico como uma região de desenvolvimento e prosperidade; (iv) a importância da perspectiva e visão marítima para arquitetura regional em desenvolvimento (ASEAN, 2019, p.2, tradução da autora).

Assim, um dos eixos primordiais do *Outlook* é fortalecer a centralidade da ASEAN, enquanto também reconhece a relevância das demais organizações da região, e fornecer uma perspectiva de segurança colaborativa, ao contrário do que é proposto no FOIP. O documento também enfatiza quatro principais eixos de cooperação, nomeadamente a área marítima, infraestrutura e conectividade, os objetivos sustentáveis e o campo econômico (ASEAN, 2019). Além disso, outro ponto relevante é a noção de que as ações de atores extrarregionais, que podem perturbar a arquitetura e estabilidade da região, serão abordadas pelos mecanismos da Associação, especialmente a Cúpula do Leste Asiático (MUBAH, 2019).

Apesar de existirem diversas interpretações sobre a dinâmica de poder subjacente à perspectiva indonésia sobre o Indo-Pacífico; Oktaviano, Mahroza e Risman (2020) afirmam que a iniciativa pode ser entendida como uma postura defensiva da nação, em resposta, primordialmente, aos Estados Unidos. Nesse sentido, o objetivo central seria contrabalancear o

poder norte-americano na região a partir de um sistema de mecanismos e normas moldados para absorver e combater a agressividade do país. Esse contexto parte da premissa de que a Indonésia não detém as capacidades necessárias para agir sozinha, sem o suporte da organização regional (OKTAVIANO; MAHROZA; RISMAN, 2020). Além disso, apesar de o governo chinês entender que a melhor solução seria o manutenção da noção Ásia-Pacífico, ao invés de responder aos debates sobre o Indo-Pacífico, Pequim acolheu a iniciativa da ASEAN, afirmando ser essa mais construtiva do que as propostas estadunidenses e japonesas (DRAJAT, 2019). Em paralelo, Mubah (2019) afirma que as ações de Jakarta refletem a postura do país sobre a rivalidade sino-estadunidense de uma forma mais ampla, pretendendo promover a paz e estabilidade em meio às disputas das grandes potências.

Por fim, outra discussão relevante atrelada ao contexto supracitado é a noção de que a Indonésia, sob o governo de Joko Widodo, estaria se desvencilhando de um dos eixos basilares da sua política externa: a centralidade da ASEAN. Em meio a inúmeras interpretações divergentes, Shekhar (2018) afirmou que a atuação regional do país estaria passando por um período de “ajuste radical”, em que o princípio do multilateralismo e da ASEAN como ponto focal estariam caindo em desuso. Esse ponto de vista está conectado à questão do Indo-Pacífico, entendendo que a mudança de foco do entorno estratégico significa uma mudança de foco da política externa (SHEKHAR, 2018). Em contrapartida, Anwar (2020) entende que o desenvolvimento de um discurso mais amplo sobre o Indo-Pacífico revigorou a centralidade da ASEAN, exemplificado pela adoção do *Outlook* perante a organização (ANWAR, 2020). Além disso, em um estudo específico sobre a centralidade da Associação para a Indonésia, Drajat (2019) analisou três casos que comprovariam essa abordagem: a implementação do *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*; os esforços de Jokowi em fortalecer a ASEAN em meio à guerra econômica entre EUA e China e as consequências do crescente protecionismo das nações; e, por fim, o envolvimento indonésio na questão Mianmar<sup>24</sup> a partir da organização (DRAJAT, 2019).

Em síntese, apesar dos entendimentos divergentes sobre a questão, é perceptível que a ASEAN ainda é uma peça importante da política externa indonésia, mesmo que não se configure mais como o ponto central da sua atuação. Ademais, também pode-se afirmar que o país está mais ciente das limitações da organização, tendo em perspectiva o histórico de falhas na

---

<sup>24</sup> A atual questão de Mianmar diz respeito ao conflito político-étnico, caracterizado pela repressão militar no Estado de Rakhine contra a população de origem muçulmana denominada rohingya (ULLAH, 2021).



resolução dos principais conflitos (como a questão do Mar do Sul da China) e a crescente atenção concedida às suas capacidades internas de defesa. Por fim, tanto o cenário apresentado anteriormente referente à postura indonésia mais assertiva perante a China, quanto a noção de que a visão indo-pacífica do país foi uma tentativa de contrabalancear a influência norte-americana, levantam questionamentos sobre em que estágio se encontram as relações bilaterais atuais entre a Indonésia e as duas grandes potências.

#### 4.3 AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS: CHINA, ESTADOS UNIDOS E AS POTÊNCIAS DO INDO-PACÍFICO

Historicamente, a Indonésia manteve relações complexas tanto com a República Popular da China quanto com os Estados Unidos. De forma geral, assim como ocorre com outros países do Sudeste Asiático, interações com ambas as potências são permeadas pela constante tentativa de equilibrar os ganhos provenientes dessa cooperação e, por outro lado, a ameaça de se tornar dependente de uma delas. Comparativamente, os laços com os norte-americanos foram mais estreitos por muitas décadas, especialmente no âmbito securitário. No entanto, sob o governo de Joko Widodo, a nação se aproximou de forma expressiva da China, principalmente nas esferas comerciais e econômicas, apesar da crescente ameaça, reconhecida abertamente pela Indonésia, que a nação representa para a arquitetura de segurança regional (MUBAH, 2019). Nesse sentido, a presente subseção tem por objetivo apresentar os fatores de aproximação e de afastamento presentes nas relações do país com as duas potências, assim como o movimento paralelo de diversificação das suas parcerias estratégicas a fim de não se tornar completamente dependente de alguma delas (especialmente da China). Esse movimento é realizado com as potências do Indo-Pacífico que, como já observado, tornou-se o ambiente prioritário de atuação do país. É importante pontuar que tanto as relações ambivalentes com China e EUA e a diversificação das parcerias são elementos-chave do comportamento de política externa a partir do *hedging* estratégico.

No que diz respeito às relações recentes com a China, é perceptível que tanto os elementos de afastamento quanto os de cooperação se aprofundaram nos últimos anos. O país é abertamente reconhecido, por parte indonésia, como uma ameaça à paz e estabilidade da região, tendo em vista a crescente militarização chinesa e a sua atuação cada vez mais assertiva nas

questões envolvendo o Mar do Sul. Como já mencionado, a Indonésia não é uma das partes diretamente envolvidas nas disputas territoriais, no entanto, a partir do novo foco marítimo da política externa, a problemática tornou-se uma das suas prioridades de agenda internacional e adquiriu um teor mais conflitivo a partir dos confrontos nas Ilhas Natuna. Em contrapartida, o objetivo de implementar a visão do Fulcro Marítimo Global, a partir do desenvolvimento de massivos projetos de infraestrutura nacional, impôs a necessidade de atrair grandes investimentos e construir novas parcerias comerciais (FITRIANI, 2018). Esse cenário coincidiu com a atuação da China através da sua iniciativa denominada “*Belt and Road Initiative (BRI)*”, que tem por premissa, entre outros eixos, diretamente investir e desenvolver projetos de infraestrutura do Sudeste Asiático à costa leste da África. Assim, outro elemento ambivalente adentrou as relações, já que os investimentos chineses são considerados importantes para os países da região, mas também, muitas vezes, “predatórios” por causarem endividamentos e profundas disparidades (ANWAR, 2020).

Aprofundando a explicação, o projeto específico dentro do BRI que tem por objetivo desenvolver projetos de infraestrutura é denominado “Rota da Seda”, o qual detém dois eixos principais: o terrestre e o marítimo. A ideia basilar é construir uma rede interligada entre o porto chinês e outros países por meio de conectividade marítima e cooperação econômica, a fim de expandir as relações e influência chinesa (SRIYANTO, 2018). Um dos principais mecanismos utilizados para a realização do projeto é o investimento estrangeiro direto (IED) da China; tendo o país, até o ano de 2018, direcionado em torno de 900 bilhões de dólares a empréstimos de infraestrutura em 71 países localizados desde a Europa Oriental até as Ilhas do Pacífico. Segundo Lenzmeier (2019), a cooptação dos membros da ASEAN para participarem da iniciativa tornou-se uma das prioridades de Pequim, já que o apoio dessas nações permitiria uma maior influência sobre as disputas envolvendo o Mar do Sul, assim como acesso marítimo às regiões do oeste da Índia e partes da África e do Oriente Médio (LENZMEIER, 2019). Em paralelo, em janeiro de 2016, o governo chinês lançou oficialmente o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), fornecendo uma nova fonte de crédito para os Estados asiáticos em desenvolvimento (WEATHERBEE, 2016).

Na visão do governo indonésio, a Rota da Seda chinesa e o Fulcro Marítimo Global são consideradas estratégias complementares e que se apoiam mutuamente, visto que ambos os planos pretendem fortalecer a conectividade marítima e ampliar a capacidade das nações do

Sudeste Asiático em maximizar a segurança e gestão dos recursos marítimos (SRIYANTO, 2018). Assim, o país deu boas-vindas aos projetos e investimentos do governo chinês e iniciou uma nova fase de aprofundamento das relações entre as duas nações. Em primeiro lugar, a China foi convidada a trabalhar em grandes projetos de infraestrutura nacional, como o desenvolvimento de instalações do Porto de Kuala Tanjung no Norte de Sumatra, de portos marítimos e aeroportos em Sulawesi do Norte e de projetos de usinas de energia em Calimantã. Esses planos abriram ainda mais portas entre os países, exemplificadas pela entrada da Indonésia no AIIB e pela implementação da Parceria Estratégica Abrangente Indonésia-China (2017–2021) e do empreendimento da Ferrovia de Alta Velocidade Jacarta-Bandung (MUBAH, 2019). Como consequência, a China tornou-se o segundo maior investidor da Indonésia e substituiu o Japão como maior parceiro comercial, saindo de um valor transacional de 8 bilhões de dólares em 2005 para 48 bilhões de dólares em 2015 (ANWAR, 2019). Esse cenário corroborou para o florescimento de intensas críticas de pesquisadores e atores nacionais ao governo, alegando que o país havia “se vendido” ao gigante chinês e, até mesmo, se distanciando do *bebas dan aktif*. Apesar desses depoimentos serem considerados demasiados extremos, visto que a Indonésia não perseguiu um alinhamento com o país em outros âmbitos como o de defesa, as preocupações eram fundamentadas, tendo em vista o crescente déficit comercial e o risco a sua soberania que as relações impuseram à nação (SHEKHAR, 2018).

Em paralelo, o vínculo com os Estados Unidos também se desenvolveu em uma conjuntura particular no mandato de Jokowi. Em um caminho contrário ao da China, o governo norte-americano sob a administração de Donald Trump (2017-2020) encabeçou um movimento de desengajamento e crítica ao multilateralismo, abandonando gradualmente as organizações e fóruns e se concentrando em relações bilaterais específicas na região. Isso é exemplificado pela retirada dos EUA da Parceria Transpacífico (TTP) e a sua ausência nas reuniões da Cúpula do Leste Asiático; construindo um cenário muito diferente do período do rebalanceamento norte-americano para a Ásia de Obama. Além disso, outro elemento de afastamento entre Indonésia e Estados Unidos é intrínseca à acirrada guerra comercial entre chineses e norte-americanos, em que a Indonésia foi marcada como uma nação alvo da política protecionista estadunidense (MUBAH, 2019).

Além disso, a visão sobre o Indo-Pacífico implementada perante a ASEAN pode ser entendida como uma medida de contrabalanceamento à influência e assertividade norte-

americana na região, tendo em vista, especialmente, o movimento de construção de bases militares do país no entorno estratégico próximo da Indonésia (DRAJAT, 2019). No entanto, apesar do cenário de desengajamento geral da região, Estados Unidos e Indonésia permaneceram cooperando no âmbito da defesa, aprofundando o que já eram laços securitários muito mais amplos dos que os com a China. Assim, além da gama de atividades educacionais, treinamentos e exercícios conjuntos, as nações recentemente intensificaram o quadro de cooperação e segurança marítima. Um exemplo significativo foi o exercício conjunto de vigilância marítima que teve por objetivo aumentar a proteção do Estreito de Malaca e das Ilhas Natuna. Ademais, angariar o apoio e parceria dos países diretamente envolvidos nas questões do Mar do Sul é uma prioridade para o governo norte-americano, que apoiou a Indonésia nos conflitos recentes envolvendo o país e a China (TARNO, 2018).

De forma geral, as relações ambivalentes mantidas com as duas grandes potências já existiam antes do governo de Joko Widodo. Entretanto, especialmente no caso da China, tanto os elementos de aproximação quanto os de afastamento se aprofundaram entre as nações; tornando o país, por um lado, um dos parceiros vitais para a economia e projetos nacionais e, por outro, uma das principais ameaças. Dessa forma, em paralelo ao movimento de diplomacia econômica encabeçada desde o início do mandato, o governo indonésio começou recentemente uma busca ativa de diversificação nas suas parcerias focada nas nações do Indo-Pacífico; a fim de equilibrar a sua crescente dependência para com a China e, em paralelo, aproximar-se das potências que abertamente pretendem contrabalancear o poder chinês (ANWAR, 2020).

Assim, a primeira parceria importante de destacar é com o Japão, um dos principais investidores em vários setores da economia indonésia. Apesar da concessão de grandes projetos de infraestrutura para a China, o papel do Japão não foi completamente ofuscado, principalmente porque a Indonésia se beneficia amplamente da concorrência sino-japonesa nas suas iniciativas nacionais. Desse modo, para mostrar que é imparcial em relação aos investimentos de ambos os países, Jacarta concedeu à China o contrato para construir o Porto de Kuala Tanjung em Sumatra e ao Japão o contrato para construir o Porto de Patimban em Java. Além disso, apesar da construção da ferrovia de alta velocidade Jacarta-Bandung ter sido financiada pelo governo chinês, o Japão ganhou a licitação para arquitetar a ferrovia de velocidade média, muito mais longa, entre Jacarta e Surabaya (ANWAR, 2020). Para além dos laços econômicos, as nações também iniciaram importantes cooperações no âmbito marítimo e de defesa. Em 2016, o Fórum

Marítimo Indonésia-Japão foi criado, com promessas do governo japonês em desenvolver portos, ilhas remotas e segurança marítima no seu parceiro (TARNO, 2018). Além disso, em março de 2021 foi assinado um acordo pelos ministros da defesa, Prabowo Subianto e Yoshihide Suga, para aumentar a transferência de equipamento e tecnologia de defesa japonesas para a Indonésia. Além disso, o trato também envolve o fomento de treinamentos conjuntos entre as forças armadas das nações (PERMANA, 2021).

Ao mesmo tempo, a Indonésia também se mostrou disposta a estreitar a sua relação bilateral com a Índia, intensificando os diálogos, acordos de cooperação e visitas dos principais líderes. Tendo em vista o Fulcro Marítimo Global e o foco no Oceano Índico, a nação indiana tornou-se um dos principais atores dentro da arquitetura estratégica e de segurança da Indonésia, especialmente pelo próprio país perseguir uma posição de liderança regional e uma política externa voltada para os mares. Assim, a Índia pretende desenvolver suas capacidades de defesa marítimas e focar em segurança cooperativa; objetivando tornar-se um contrapeso da atuação e influência chinesa (WEATHERBEE, 2016). Tendo isso em vista, em uma visita à Índia, em 2018, o ministro de assuntos econômicos da Indonésia, Luhut Panjaitan, afirmou que a cooperação entre as duas nações era de importância ímpar para manter o equilíbrio de poder no Indo-Pacífico e para que nenhuma superpotência estabelecesse sua hegemonia na região. Em paralelo, em uma visita à Indonésia, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, assinou uma declaração conjunta com Jokowi intitulada “Declaração de Visão Compartilhada sobre a Cooperação Marítima no Indo-Pacífico entre a Índia e a Indonésia” (ANWAR, 2020).

Por fim, outro país relevante dentro da estrutura regional do Indo-Pacífico é a Austrália, reconhecida como uma das âncoras da estratégia norte-americana na região e um importante ator para o equilíbrio de poder. Nos anos recentes, as duas nações aprofundaram seus eixos de cooperação a partir do estabelecimento de alguns mecanismos de diálogo, notadamente o Diálogo de Estratégia de Defesa Indonésia-Austrália, o Comitê de Alto Nível Austrália-Indonésia e o denominado “*Two Plus Two*” entre os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Defesa de ambos (TARNO, 2018). Em 2018, foi declarada a Parceria Estratégica Abrangente entre os países, que tem como eixos prioritários o fortalecimento das relações econômicas, a proteção dos interesses comuns na região, a cooperação marítima e a contribuição para a segurança e prosperidade do Indo-Pacífico (AUSTRALIA, 2018).

## 5 CONCLUSÃO

Em síntese, o presente trabalho guiou-se pelo objetivo de descobrir qual foi o comportamento da política externa da Indonésia no século XXI e, em paralelo, contribuir para os estudos e análises referentes à balança de poder do Indo-Pacífico estabelecida neste período. Como observado, esses esforços são relevantes por não existir um amplo consenso acerca da polaridade instaurada na região no período pós-Guerra Fria, além de, apesar de ser um intervalo relativamente recente, já existirem previsões e conclusões de que está ocorrendo uma transição sistêmica impulsionada pela ascensão chinesa e pelo conseqüente acirramento das tensões sino-estadunidenses na segunda década do século. Inserido nesse cenário, o comportamento da política externa da Indonésia mostrou-se o estudo de caso ideal, tendo em vista que os princípios basilares da sua atuação estão pautados no não-alinhamento perante as grandes potências do sistema e na atuação ativa em um sentido de manter o equilíbrio regional e impedir o estabelecimento de países hegemônicos, traduzidos pela expressão *bebas dan aktif*. Assim, a partir do estudo realizado, argumenta-se duas conclusões principais, a primeira referente ao comportamento da Indonésia durante o período do governo de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), que auxiliou na inferência sobre a polaridade instaurada no Indo-Pacífico no pós-Guerra Fria; e a segunda relativa à atuação do país sob o governo de Joko Widodo (2015-atual), que corroborou com as previsões afirmativas sobre uma possível mudança sistêmica em curso.

Em primeiro lugar, a política externa da Indonésia durante o período de Yudhoyono foi marcada por uma implementação efetiva das estratégias de não-alinhamento, traduzidas na premissa do “equilíbrio dinâmico”, em paralelo aos esforços de engajamento (*binding*) das grandes potências na arquitetura regional. Assim, é perceptível que a premissa do “remando entre dois recifes” foi aplicada nas relações com China e Estados Unidos, dado que, apesar de manter importantes laços econômicos e securitários com as nações, respectivamente, não é possível identificar um vínculo mais direto e profundo com uma ou outra. Ademais, a partir da necessidade estratégica de impedir o estabelecimento de nações hegemônicas, ao mesmo tempo reconhecendo a limitação das suas capacidades internas, o país utilizou amplamente dos mecanismos multilaterais centrados na ASEAN a fim de atrelar China e Estados Unidos à interdependência regional do Sudeste Asiático. Esse movimento tinha por finalidade aumentar os

custos de uma atuação agressiva das potências e transformar a região em um eixo primordial da atuação externa das mesmas (ACHARYA, 2014).

A partir do que foi exposto sobre o comportamento da Indonésia na primeira década do século, as oportunidades de atuar a partir de uma política autônoma e o aparente sucesso da estratégia de engajamento das grandes potências corroboram com a perspectiva de que o país estava inserido em uma situação de multipolaridade. Essa inferência é respaldada especialmente pelos pressupostos elaborados por Jervis (1997), os quais declaram que este arranjo de poder amplia as oportunidades, o poder de barganha, a capacidade de influenciar as grandes potências e a possibilidade de se manter autônomo da polarização dos países médios e pequenos. Dessa forma, essa noção compactua com as previsões de Dzung (2000), que predisseram o estabelecimento de uma multipolaridade no Indo-Pacífico no período imediatamente pós-Guerra Fria. Além disso, outro elemento que atesta tal análise é a de que, apesar de na retórica a nação ter atuado desde a sua independência a partir de uma premissa de não-alinhamento do *bebas*, ambos os presidentes do período da Guerra Fria, Sukarno e Suharto, penderam para um dos polos da estrutura bipolar. Desse modo, como afirma Shekhar (2018), é difícil declarar que a atuação indonésia se configurou livre e autônoma, de fato, ao longo do século XX.

A política externa do país a partir do governo de Joko Widodo, por sua vez, apresentou uma abordagem significativamente diferente da anterior — apesar da manutenção de alguns elementos —, pautada no desenvolvimento de capacidades militares, um posicionamento mais assertivo perante as grandes potências, uma visão estratégica estreitada e centrada no Indo-Pacífico e uma projeção marítima. Em síntese, a estratégia adotada abarca os elementos previstos no *hedging*, sendo eles: (i) aumento das capacidades de defesa sem um inimigo declarado, (ii) manutenção de relações ambivalentes com as grandes potências do sistema, (iii) pragmatismo econômico, (iv) diversificação das parcerias e (v) promoção de engajamento vinculativo das potências (MURPHY, 2017; MUBAH, 2019).

Nesse sentido, no que se refere ao primeiro elemento (i), a partir do da visão do *Poros Maritim Dunia*, os eixos principais da política de defesa do país tornaram-se a Marinha (TNI-AL) e a Força Área (TNI-AU). Dessa forma, houve um aumento no orçamento e gastos militares, em paralelo a uma crescente aquisição de capacidades e tecnologias voltadas para a utilização naval e aérea. Apesar desse movimento ter sido influenciado pelas ações mais assertivas da China no Mar do Sul, além do estabelecimento norte-americano de bases militares no entorno marítimo da

nação, a Indonésia não aponta um inimigo declarado para o qual seriam direcionadas essas capacidades (GINDARSAH, 2017; 2018).

No que diz respeito ao segundo elemento (ii), é perceptível o desenvolvimento e aprofundamento de laços ambivalentes com as duas grandes potências. Primeiramente em relação à China, os fatores de afastamento podem ser elencados como a ameaça ao *status quo* regional de forma abrangente, a partir da sua militarização e da rivalidade sino-estadunidense; o acirramento das tensões no Mar do Sul, especificamente em relação à proteção da ZEE indonésia das Ilhas Natuna; e a latente dependência econômica que o Estado chinês potencialmente impõe. Já os pontos de aproximação e cooperação são caracterizados pelo contrabalanceamento dos Estados Unidos na região, a elevação do seu *status* para o principal parceiro econômico da Indonésia e os investimentos vitais aos projetos de infraestrutura do Fulcro Marítimo. Em paralelo, os elementos de pressão referentes aos Estados Unidos também contam com a ameaça à estabilidade regional e com a rivalidade sino-estadunidense; além das pressões norte-americanas no entorno marítimo da Indonésia (a partir da construção de bases militares cerca do território nacional) e as discordâncias referentes ao projeto do Indo-Pacífico. Ademais, o desengajamento das instituições multilaterais, encabeçado ao longo do governo Trump, também representou um impasse nesse contexto. Em contrapartida, o país é um importante aliado no eixo securitário e de defesa; coloca-se ao lado da Indonésia nos embates que o país atualmente enfrenta no Mar do Sul e representa o principal contrapeso do poder chinês na região. Ademais, referente ao terceiro elemento (iii), o pragmatismo econômico intrínseco aos laços com a China é facilmente observável a partir da análise dos investimentos estrangeiros diretos e na entrada da Indonésia nas iniciativas *Belt and Road* e AIIB (DRAJAT, 2019; MUBAH, 2019).

Ademais, no que diz respeito ao ponto (iv), apesar de ser possível afirmar que no período anterior também houve uma diversificação das relações bilaterais do país, ela não estava diretamente centrada no objetivo de se desvencilhar de uma possível dependência, e até mesmo de um alinhamento direto, perante as grandes potências (nesse caso, especialmente perante a China). Além disso, a escolha dos principais atores do Indo-Pacífico para construir essas alianças está atrelado à nova concepção de entorno estratégico prioritário e às noções de balança de poder. Segundo Anwar (2020), apesar da Política Oceânica da Indonésia (IOP) não se referir especificamente ao conceito Indo-Pacífico, o documento enfatiza que a nação deve continuar a se envolver com todas as potências de ambos os Oceanos e aproveitar ao máximo as oportunidades



econômicas e securitárias provenientes da competição entre as grandes potências, resistindo à dominação por algum dos lados (ANWAR, 2020). Além disso, no que diz respeito à dinâmica regional, Japão, Índia e Austrália são aliados mais prioritários para os Estados Unidos em relação às nações do Sudeste Asiático; e é neste leque de países que o governo norte-americano está apostando para auxiliar a sua projeção de poder na região. Assim, essa conjuntura não passou despercebida pela Indonésia e explica essa transição de foco (TARNO, 2018).

Relativo ao último elemento (v), apesar do engajamento (ou *binding*), ter sido mais proeminente no período anterior, o governo ainda assim utilizou-se de tal estratégia, especialmente a partir da implementação do *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. Entretanto, é importante destacar que a nação está mais ciente acerca das limitações de uma atuação multilateral focada na ASEAN, o que está diretamente alinhado com a percepção da atuação do *hedging* de utilizar as oportunidades ainda existentes enquanto se prepara para as futuras ameaças (MURPHY, 2017).

Tendo esses dados em perspectiva, é perceptível que a estratégia adotada durante o governo de Joko Widodo configura-se um *hedging*. Como demonstrado, a atuação indonésia foi diretamente impactada pelos constrangimentos sistêmicos da ascensão chinesa e da crescente rivalidade sino-estadunidense. Dessa forma, a partir da premissa que este comportamento é implementado em um cenário de aprofundamento de incertezas causadas por uma mudança estrutural do sistema, a análise indica e reforça as previsões de que está ocorrendo, ou em vias de ocorrer, uma mudança na polaridade do sistema regional do Indo-Pacífico. Entretanto, não é objetivo deste trabalho caracterizar essa possível transição (por exemplo, afirmar que está ocorrendo uma transição de multipolaridade para um sistema bipolar ou para um unipolar), mas colaborar para estes estudos e proporcionar mais indícios de que esta previsão de mudança pode estar correta.

Além disso, outro desdobramento importante deste trabalho foi o entendimento do impacto da cultura estratégica como variável interveniente das políticas externas adotadas — como previsto pelo modelo de análise do realismo neoclássico — já que a atuação abre margem para questionamentos referentes às razões pelas quais o país focou nas suas capacidades de defesa apenas a partir do governo de Joko Widodo. Nesse sentido, apesar da atuação mais assertiva da China já nos anos do governo de Yudhoyono, a premissa do uso da força “voltado para dentro” impactou nas percepções referentes às ameaças da nação e restringiu uma possível

política voltada para o desenvolvimento militar. Assim, como a implementação da visão do Fulcro Marítimo Global de Jokowi é também considerado um ajuste da cultura estratégica (SHEHKAR, 2018), a partir do momento que o seu entorno marítimo foi colocado como ponto focal de atuação, as rivalidades sistêmicas sino-estadunidenses tornaram-se mais ameaçadoras, especialmente porque o Mar do Sul da China é um dos palcos principais dessa dinâmica. Dessa forma, a mudança na cultura estratégica explica a transição de abordagem e, até mesmo, a adoção do *hedging*. No entanto, é importante ressaltar que, apesar da instituição do atual foco nas capacidades de defesa, o aumento orçamentário e a aquisição de armas e equipamentos ainda são modestos, o que é explicado pelo fato de que é extremamente complexo alterar uma cultura estratégica enraizada nas instituições e burocracias nacionais.

A partir do que foi apresentado, é importante reconhecer os limites deste trabalho e elencar possíveis análises futuras que possam preencher as lacunas deixadas em aberto. Em primeiro lugar, analisar questões referentes à polaridade e a mudanças sistêmicas é um esforço árduo e complexo, tanto quando objetiva-se contabilizar as capacidades das potências, quanto em momentos que se pretende observar as estratégias de balanceamento de países regionais. Isso leva em consideração a percepção de que os efeitos sistêmicos podem atingir, ou serem percebidos, de forma retardada ou alterada pelas nações do sistema. Dessa forma, apesar da política externa da Indonésia ser um estudo de caso muito compatível com análises de balanceamento, tendo em vista que o país não é abertamente alinhado nem com a China nem com os Estados Unidos, um aperfeiçoamento da abordagem regional poderá incluir estudos sobre o comportamento dos demais países do Indo-Pacífico. Além disso, o cenário ideal para realizar prognósticos sobre a balança de poder regional (e internacional) poderá associar as análises dos países regionais com as pesquisas referentes às grandes potências, levando em consideração elementos atuais como capacidades tecnológicas e nucleares. Por fim, no que diz respeito ao estudo da Indonésia, questionamentos acerca da probabilidade de o país conseguir se manter independente de um alinhamento direto com as grandes potências é válido, assim como investigações referentes a que polo da rivalidade ela mais se aproxima. Dessa forma, espera-se que o estudo realizado nesta monografia tenha contribuído para as análises referentes ao Indo-Pacífico e à Indonésia e para despertar o interesse de outros estudantes e analistas nas dinâmicas e particularidades da região asiática.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. **Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power**. Washington, Dc: World Scientific, 2014.

ALENEZI, Danah Ali. US rebalance strategy to Asia and US-China rivalry in South China Sea from the perspective of the offensive realism. **Review Of Economics And Political Science**, [S.L.], v. 1, n. 5, p. 1-14, 18 fev. 2020. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/refs-10-2019-0132>.

ANWAR, Dewi Fortuna. **An Indonesian Perspective on the U.S. Rebalancing Effort toward Asia**. The National Bureau of Asian Research, 16 jan. 2013. Disponível em: <https://www.nbr.org/publication/an-indonesian-perspective-on-the-u-s-rebalancing-effort-toward-asia/>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Indonesia's foreign relations: policy shaped by the ideal of 'dynamic equilibrium'**. East Asia Forum, 4 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.eastasiaforum.org/2014/02/04/indonesias-foreign-relations-policy-shaped-by-the-ideal-of-dynamic-equilibrium/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Indonesia and the ASEAN outlook on the Indo-Pacific. **International Affairs**, [S.L.], v. 96, n. 1, p. 111-129, 1 jan. 2020. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/ia/iiz223>.

\_\_\_\_\_. Indonesia-China Relations: To Be Handled With Care. **Iseas Perspective**, Singapura, v. 19, p. 1-7, 28 mar. 2019.

ARIF, Muhamad; KURNIAWAN, Yandry. Strategic Culture and Indonesian Maritime Security. **Asia & The Pacific Policy Studies**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 77-89, 16 nov. 2017. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/app5.203>.

ASEAN. **"ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC"**. 2019. Disponível em: [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **The Asean Declaration (Bangkok Declaration)**. 1967. Disponível em: <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

AUFIYA, Mohd Agoes. Indonesia's Global Maritime Fulcrum: contribution in the indo-pacific region. **Andalas Journal Of International Studies (Ajis)**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 143, 1 nov. 2017. Perpustakaan Universitas Andalas. <http://dx.doi.org/10.25077/ajis.6.2.143-158.2017>.

AUSTRALIA. **Joint Declaration on a Comprehensive Strategic Partnership between Australia and the Republic of Indonesia**. 2018. Disponível em: <https://www.dfat.gov.au/geo/indonesia/Pages/joint-declaration-comprehensive-strategic-partnership-between-the-commonwealth-of-australia-and-republic-of-indonesia>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Military expenditure (% of GDP) - Indonesia, 2021**. Disponível em [https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2019&locations=ID&name\\_desc=true&start=2013&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2019&locations=ID&name_desc=true&start=2013&view=chart)>. Acesso em: 13 mar. 2021

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

CLINTON, Hillary. America's Pacific Century. *Foreign Policy*. Novembro de 2011. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

DOBKOWSKA, Joanna. Hedging China? The Meaning of the ASEAN Member States' Interests in Forging their Policies Towards China<sup>1</sup>. In: MIERZEJEWSKI, D. (ed.). **Contemporary Asian Studies Series**. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2014. p. 237-254.

DRAJAT, Gibran Mahesa. THE CONTINUITY OF ASEAN CENTRALITY WITHIN INDONESIAN FOREIGN POLICY UNDER PRESIDENT JOKO WIDODO. **The International Conference On Asean 2019**, Cikarang, Indonesia, p. 72-89, 31 dez. 2019. Sciendo. <http://dx.doi.org/10.1515/9783110678666-011>.

DZUNG, Vu Dang. **A NEW BALANCE OF POWER IN ASIA-PACIFIC**: implications for asean's posture. Cambridge: Weatherhead Center For International Affairs, 2000.

FEALY, Greg; WHITE, Hugh. Indonesia's 'Great Power' Aspirations: a critical view. **Asia & The Pacific Policy Studies**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 92-100, jan. 2016. Wiley.  
<http://dx.doi.org/10.1002/app5.122>.

FITRIANI, Evi. Indonesian perceptions of the rise of China: dare you, dare you not. **The Pacific Review**, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 391-405, 9 fev. 2018. Informa UK Limited.  
<http://dx.doi.org/10.1080/09512748.2018.1428677>.

\_\_\_\_\_. Yudhoyono's foreign policy: is indonesia a rising power?. **The Yudhoyono Presidency**, [S.L.], p. 73-90, 31 dez. 2015. ISEAS Publishing. <http://dx.doi.org/10.1355/9789814620727-008>.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

GINDARSAH, Iis. Indonesia and the South China Sea: A Two-fold Strategy. In: KASSIM, Yang Razali (ed.). **The South China Sea Disputes**: flashpoints, turning points and trajectories. Singapura: S. Rajaratnam School Of International Studies, 2017. p. 325-329.

GOH, Evelyn. **Meeting the China Challenge**: the u.s. in southeast asian regional security strategies. Washington, Dc: East-West Center, 2005.

GRAHAM, Euan. Southeast Asia in the US Rebalance: Perceptions from a Divided Reg. **Contemporary Southeast Asia**, Singapura, v. 35, n. 3, p. 305-322, dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Indonesia's Strategic Hedging and the South China Sea. In: THE NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES (ed.). **Maintaining Maritime Order in the Asia-Pacific**. Tóquio: The National Institute For Defense Studies, 2018. p. 25-35.

HADI, Syamsul. Indonesia, ASEAN, and the Rise of China: Indonesia in the Midst of East Asia's Dynamics in the Post-Global Crisis World. **International Journal Of China Studies Indonesia In The Midst Of East Asia'S Dynamics**, Kuala Lumpur, v. 3, n. 2, p. 151-166, ago. 2012.

HATTA, Mohamad. Indonesia's Foreign Policy. Foreign Affairs, 1953. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/indonesia/1953-04-01/indonesias-foreign-policy>>.

Acesso em: 25. jan. 2021

HEIDUK, Felix. **Indonesia in ASEAN**: regional leadership between ambition and ambiguity. Berlim: Swp Research Paper, 2016.

INDONESIA. **Indonesia's Defence White Paper**. 2015. Disponível em:

<<https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

IORA. **Charter of The Indian Ocean Rim Association (IORA)**. 2014. Disponível em:

<[https://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/iora\\_charter.pdf](https://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/iora_charter.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

JACKSON, V.. Power, trust, and network complexity: three logics of hedging in asian security.

**International Relations Of The Asia-Pacific**, [S.L.], v. 14, n. 3, p. 331-356, 17 jun. 2014.

Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/irap/lcu005>.

JERVIS, Robert. **SYSTEM EFFECTS**: complexity in political and social life. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997.

JOHNSTON, Alastair Iain. Thinking about Strategic Culture. **International Security**, [S.L.], v.

19, n. 4, p. 32-64, 1995. [Http://dx.doi.org/10.2307/2539119](http://dx.doi.org/10.2307/2539119).

KHANNA, Parag. **O segundo mundo: Impérios e Influência na Nova Ordem Global**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOGA, Kei. The Concept of “Hedging” Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift. **International Studies Review**, [S.I.], v. 20, n. 4, p. 633-660, dez. 2018.

KURLANTZICK, Joshua. **Keeping the U.S.-Indonesia Relationship Moving Forward**. Nova Iorque: Council On Foreign Relations, 2018.

LAKSMANA, Evan A.. Pragmatic Equidistance: how Indonesia manages its great power relations. In: DENOON, David (ed.). **China, the United States, and the Future of Southeast Asia**. Nova Iorque: New York University Press, 2017. p. 113-135.

\_\_\_\_\_. The enduring strategic trinity: explaining Indonesia's geopolitical architecture. **Journal Of The Indian Ocean Region**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 95-116, jun. 2011. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/19480881.2011.587333>.

LENZMEIER, Brian J.. **Indonesian Hedging: Strategies to Counter a Growing Imbalance in Southeast Asia**. 2019. 57 f. Monografia (Especialização) - Curso de Advanced Military Studies Program, School Of Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, Ks, 2019.

MANGIR, Demet Şefika; RAMIZ, Luthfy. INDONESIA AND REGIONALISM IN SOUTHEAST ASIA, ASEAN AND INDONESIAN FOREIGN POLICY. **Journal Of Academic Perspective On Social Studies**, [S.L.], n. 1, p. 28-45, 18 maio 2020. Journal of Academic Perspective on Social Studies. <http://dx.doi.org/10.35344/japss.633421>.

MEARSHEIMER, John J. China's Unpeaceful Rise. *Current History*, Nova Iorque, v. 690, n. 105, p. 160-162, abr. 2006.

\_\_\_\_\_. The Gathering Storm: china's challenge to us power in asia. **The Chinese Journal Of International Politics**, [S.L.], v. 3, n. 4, p. 381-396, 1 dez. 2010. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/cjip/poq016>.

\_\_\_\_\_. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton, 2001

\_\_\_\_\_. Bound to Fail: the rise and fall of the liberal international order. **International Security**, [S.L.], v. 43, n. 4, p. 7-50, abr. 2019. MIT Press - Journals. [http://dx.doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](http://dx.doi.org/10.1162/isec_a_00342).

MEDEIROS, Evan S.. Strategic hedging and the future of Asia?pacific stability. **The Washington Quarterly**, [S.L.], v. 29, n. 1, p. 145-167, dez. 2005. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1162/016366005774859724>.

MONTEIRO, N. P. *Theory of Unipolar Politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.

MUBAH, A. Safril. Indonesia's Double Hedging Strategy toward the United States–China Competition: shaping regional order in the indo-pacific?. **Issues & Studies**, [S.L.], v. 55, n. 04, p. 1-27, dez. 2019. World Scientific Pub Co Pte Lt. <http://dx.doi.org/10.1142/s1013251119400071>.

MURPHY, Ann Marie. Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: exploring the linkages. **Asian Security**, [S.L.], v. 13, n. 3, p. 165-182, 4 ago. 2017. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14799855.2017.1354566>.

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. 1982. Disponível em: <[https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em: 25. jan. 2021

OKTAVIANO, Devindra; MAHROZA, Jonni; RISMAN, Helda. Indonesia Defense Strategy Towards Indo-Pacific (Case Study: The ASEAN Outlook on the Indo-Pacific): the asean outlook on the indo-pacific. **International Affairs And Global Strategy**, Bogor, Indonésia, v. 80, p. 21-29, fev. 2020. International Institute for Science, Technology and Education. <http://dx.doi.org/10.7176/iags/80-04>.

PATTIRADJAWANE, René L. The Indonesian perspective toward rising China. **Asian Journal Of Comparative Politics**, [S.L.], v. 1, n. 3, p. 260-282, 24 jul. 2016. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/2057891116646226>.

PERMANA, Erric. Indonesia, Japan ink agreement on defense cooperation. 2021. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/indonesia-japan-ink-agreement-on-defense-cooperation/2193537>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PERMATASARI, Diah Ayu. An Overview of the Indonesian Security Outlook. **Jurnal Keamanan Nasional**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-26, 27 abr. 2015. Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. <http://dx.doi.org/10.31599/jkn.v1i1.1>.



PITT, Rômulo Barizon. **Indonésia: o Desafio da Liderança Regional**. 2014. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RAYMOND, Gregory Vincent. Naval Modernization in Southeast Asia: under the shadow of army dominance?. **Contemporary Southeast Asia**, [S.L.], v. 39, n. 1, p. 149-177, 31 dez. 2016. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <http://dx.doi.org/10.1355/cs39-1e>.

RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W.; LOBELL, Steven E.. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Madison Avenue, New York: Oxford University Press, 2016.

RODRIGUE, Jean-Paul. Straits, Passages and Chokepoints. **Cahiers de Géographie Du Québec**, [S.L.], v. 48, n. 135, p. 357-374, 29 nov. 2005. Consortium Erudit. <http://dx.doi.org/10.7202/011797ar>.

SAEED, Muhammad. From the Asia-Pacific to the Indo-Pacific: expanding sino-u.s. strategic competition. **China Quarterly Of International Strategic Studies**, [S.L.], v. 03, n. 04, p. 499-512, jan. 2017. World Scientific Pub Co Pte Lt. <http://dx.doi.org/10.1142/s2377740017500324>.

SHEKHAR, Vibhanshu. **Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: rise of an indo-pacific power**. Nova Iorque: Routledge, 2018.

SCHWELLER, Randall L.. Managing the Rise of Great Powers: History and Theory. In: JOHNSTON, Alastair Iain; ROSS, Robert (ed.). **Engaging China: Managing a Rising Power**. Reino Unido: Routledge, 1999. p. 1-31.

SOPHAL, Sek. **The U.S. Rebalance to Asia through the Eyes of Neoclassical Realism: Maintaining the Order in the Asia Pacific amid the Rise of China**. 2016. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Asia Pacific Studies, Ritsumeikan Asia Pacific University, Beppu, Japan, 2016.

SRIYANTO, Nanto. GLOBAL MARITIME FULCRUM, INDONESIA-CHINA GROWING RELATIONS, AND INDONESIA'S MIDDLEPOWERMANSHIP IN THE EAST ASIA

REGION. **Jurnal Kajian Wilayah**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 1-18, 28 jun. 2018. Indonesian Institute of Sciences. <http://dx.doi.org/10.14203/jkw.v9i1.784>.

SUKMA, Rizal. Indonesia's Response to the Rise of China: Growing Comfort amid Uncertainties. In: TSUNEKAWA, Jun (ed.). **The Rise of China: responses from southeast asia and japan**. 4. ed. Tóquio: The National Institute For Defense Studies, 2008. p. 139-157.

\_\_\_\_\_. Indonesia's Security Outlook and Defence Policy 2012. In: KATAHARA, Eiichi (org.). **Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector**. Tóquio: The National Institute For Defense Studies, 2012. p. 3-19.

\_\_\_\_\_. The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View. **Asian Survey**, [S.I.], v. 35, n. 3, p. 304-315, mar. 1995.

TARNO, Febrianti Tentyana s. **GLOBAL MARITIME FULCRUM (GMF) PERFORMANCES TO DEAL WITH TENSIONS IN SOUTH CHINA SEA DISPUTES: A CONSTRUCTIVIST ANALYSIS OF INDONESIA'S STRATEGIC CULTURE**. 2017. 89 f. Tese (Doutorado) - Curso de Asia Pacific Studies, Thammasat University, Bangkok, 2018.

TUAN, Ha Anh. BALANCE OF POWER OF SOUTHEAST ASIAN COUNTRIES: ORIGIN OF PEACE AND AUTONOMY IN THE POST-COLD WAR ERA. In: SALIM, Wilmar; SAGOO, Kiran (ed.). **Sustaining a Resilient Asia Pacific Community**. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2008. p. 23-38.

ULLAH, A. K. M. Ahsan. Rohingya Crisis in Myanmar. **Journal Of Contemporary Criminal Justice**, [S.L.], v. 32, n. 3, p. 285-301, ago. 2016. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1043986216660811>.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O Dragão Chinês e o Elefante Indiano. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2011.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WEATHERBEE, Donald E.. **Trends in Southeast Asia**: understanding jokowi's foreign policy. 12. ed. Singapura: Iseas – Yusof Ishak Institute, 2016.

WIDODO, Joko. FULL TEXT: Jokowi's inauguration speech. Rappler, 2014. Disponível em <<https://www.rappler.com/world/asia-pacific/text-jokowi-inauguration-speech>>. Acesso em: 20 mar. 2021.