



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

RÚBIA MARCUSSI PONTES

**A CHINA NA GRANDE ESTRATÉGIA DOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA:
DA CONTENÇÃO À HISTÓRICA POLÍTICA DE
ENGAJAMENTO**

CAMPINAS

2020

RÚBIA MARCUSSI PONTES

**A CHINA NA GRANDE ESTRATÉGIA DOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA:
DA CONTENÇÃO À HISTÓRICA POLÍTICA DE ENGAJAMENTO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA RÚBIA MARCUSSI PONTES E ORIENTADA PELO PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ.

CAMPINAS

2020

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

P777c Pontes, Rúbia Marcussi, 1994-
A China na grande estratégia dos Estados Unidos da América : da
contenção à histórica política de engajamento / Rúbia Marcussi Pontes. –
Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política externa. 2. Estados Unidos - Relações internacionais - China. 3.
Estados Unidos - Relações - China. 4. Estados Unidos - Comércio - China. 5.
Estados Unidos - Relações econômicas internacionais - China. I. Cruz,
Sebastião Carlos Velasco e, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: China in the US grand strategy : from containment to the historical
engagement policy

Palavras-chave em inglês:

Foreign policy

United States - International relations - China

United States - Relations - China

United States - Trade - China

United States - International economic relations - China

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Neusa Maria Pereira Bojikian

Lucas Amaral Batista Leite

Data de defesa: 09-01-2020

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-0230-0600>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/8920848632545565>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 9 de janeiro de 2020, considerou a candidata Rúbia Marcussi Pontes aprovada.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Profa. Dra. Neusa Maria Pereira Bojikian

Prof. Dr. Lucas Amaral Batista Leite

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

À minha família, pelo amor e apoio incondicionais, e aos meus amigos, pela alegria e compreensão constantes. A vida é pincelada por cores vibrantes com vocês.

AGRADECIMENTOS

A aprovação para cursar o mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pareceu, no primeiro momento, irreal. Realizei a inscrição sem saber se conseguiria, de fato, iniciar os estudos que tanto sonhava. Assim, minha presença na primeira aula representou o início de uma jornada de superação, depois de meses de incerteza, e de redescobertas, como pesquisadora.

Palavras não parecem suficientes para agradecer pela jornada, marcada pela presença de professores e de profissionais brilhantes. Mas é às palavras que me agarro, para agradecer ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política a formação acadêmica, e à Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, a ajuda sempre rápida e atenciosa.

Ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), o financiamento, sem o qual a condução e a conclusão desta pesquisa não teriam sido possíveis.

Ao Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, a paciência e generosidade constantes na orientação. Sou grata por cada sessão de orientação, pela compreensão dedicada a cada parte da pesquisa e pelos comentários sempre incentivadores. O senhor é uma inesgotável fonte de admiração e de inspiração.

Aos membros da Banca de Qualificação e Defesa, Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Profª. Dra. Neusa Maria Pereira Bojikian e Prof. Dr. Lucas Amaral Batista Leite, pessoas a quem admiro, desde a graduação: meu mais sincero obrigado pelos comentários precisos e generosos, que renovaram meu fôlego para reorganizar e concluir a pesquisa.

Gostaria, também, de agradecer aos professores do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, sempre empenhados com a educação pública de qualidade e empáticos para com os alunos. Agradeço especialmente à Profª. Dra. Andréa Marcondes de Freitas, à Profª. Dra. Ângela Araújo, à Prof. Dra. Luciana Tatagiba, ao Prof. Dr. Álvaro Bianchi, Prof. Dr. Andrei Koerner, ao Prof. Dr. Frederico de Almeida, ao Prof. Dr. Oswaldo Amaral, ao Prof. Dr. Valeriano Mendes Costa e ao Prof. Dr. Tom Dwyer as aulas magistrais e a apresentação de temas de estudo inovadores.

E, por fim, mas não menos importante, o agradecimento à minha família, pelo amor e apoio incondicionais, ao longo dos anos do mestrado e, especialmente, nos últimos meses de pesquisa. Os desafios foram maiores do que imaginamos, mas sempre seguimos em frente. E

essa conquista é nossa. Aos meus amigos, agradeço a alegria, a compreensão e os sonhos compartilhados. Vocês preenchem mesmo os dias mais difíceis. Aos colegas da jornada do mestrado, o afeto compartilhado e o ambiente saudável de colaboração, provando o quanto a empatia e a unidade são essenciais para a pesquisa acadêmica.

E, por fim, um agradecimento a você, leitor deste trabalho.

“One may easily see history as only a succession of chances and conjunctures – but, if so, there is nothing to study, there are no correlations to be made between events, and in fact there is only rope of sand, a series of non sequiturs which one can do nothing but narrate...

But it is the optical illusion or the occupational disease of the research student to imagine that only the details matter, and that the details are all of equal value – that the statesman has no cohesive purpose but is merely a bundle of contradictions – and that everything is under the rule of chance, under the play of absurdly little chances – history reducing itself as the finish to an irony of circumstance”

Herbert Butterfield, 1959

“The relationship between the United States and China will shape the 21st century, which makes it as important as any bilateral relationship in the world”

Barack Obama, 2009

RESUMO

Essa dissertação tem, como objetivo geral, a investigação da temática da grande estratégia dos Estados Unidos da América (EUA), entendida como as coordenadas mais ou menos gerais que pautam a conduta desse Estado no sistema internacional, e, como objetivo específico, a investigação da política particular dos EUA, em relação à República Popular da China (RPC). Argumenta-se que a grande estratégia estadunidense pode ser entendida como uma instituição, no sentido em que se consolida e se reproduz, e que a política dos EUA para a China tornou-se um componente crucial de sustentação e de expansão dessa grande estratégia. Para tanto, a pesquisa se apoia no arcabouço teórico do Institucionalismo Histórico, a fim de demonstrar a importância da temporalidade e do contexto para a compreensão tanto da grande estratégia dos EUA, quanto da histórica política referente à China; retoma, ainda, os princípios e as principais decisões de política externa norte-americana para aquele país do continente asiático e propõe uma discussão, acerca dos atores relevantes no debate contemporâneo, sobre o futuro das relações sino-americanas, nas administrações de George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) e Donald Trump (2017-2019).

Palavras-chave: Estados Unidos da América; República Popular da China; Institucionalismo Histórico; Grande Estratégia; Política Externa.

ABSTRACT

This dissertation seeks to investigate American grand strategy, which is understood as the general coordinates of this State in the international system, and more specifically, it seeks to investigate the US specific policy for the People's Republic of China (PRC). It is argued that American grand strategy can be understood as an institution, which is consolidated and reproduced, and that the China policy has become a great component of support and expansion of the American grand strategy. The research is based on the Historical Institutionalism perspective and aims at demonstrating the importance of temporality and context for the understanding of both American grand strategy and its historical China policy, as well as to revisit the principles and main American foreign policy decisions for China, and also to propose a discussion about the relevant actors in the current debate about the future of Sino-American relations, in the administrations of George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) and Donald Trump (2017-2019).

Keywords: United States of America; People's Republic of China; Historical Institutionalism; Grand Strategy; Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ASEAN	Association of Southeast Asia Nation
BM	Banco Mundial
BRI	Belt and Road Initiative
CECC	Congressional-Executive Commission on China
CFR	Council on Foreign Relations
CIA	Central Intelligence Agency
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-20	Grupo dos Vinte
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GWT	Global War on Terrorism
IER	Institucionalismo da Escolha Racional
IH	Institucionalismo Histórico
IS	Institucionalismo Sociológico
KMT	Kuomintang
MSCh	Mar do Sul da China
NMF	Nação mais favorecida
NSC	National Security Council
NSS	National Security Strategy
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCCh	Partido Comunista Chinês
PNAC	Project for the New American Century
PNTR	Permanent normal trade relations
RPC	República Popular da China
SED	China-US Strategic Economic Dialogue
S&ED	US-China Strategic and Economic Dialogue

TER	Teoria da Escolha Racional
TPP	Transpacific Partnership
TRA	Taiwan Relations Act
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USCC	U.S.-China Economic and Security Review Commission
USCWG	U.S.-China Working Group
WWI	Woodrow Wilson International Center for Scholars

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 – Shanghai Communiqué, Feb. 27, 1972	141
ANEXO 2 – Joint Communiqué	145
ANEXO 3 – Establishment of U.S.-PRC Diplomatic Relations	146
ANEXO 4 – Establishment of PRC-U.S. Diplomatic Relations	147
ANEXO 5 – United States-China Joint Communiqué of August 17, 1982	148
ANEXO 6 – U.S.-Taiwan Mutual Defense Treaty	150
ANEXO 7 – Taiwan Relations Act	152

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	15
CAPÍTULO 1 – Temporalidade e contexto: o Institucionalismo Histórico e o debate sobre grande estratégia	20
1.1 O Novo Institucionalismo na Ciência Política	21
1.2 O Institucionalismo Histórico e seus conceitos.....	25
1.2.1 Preferências dos atores, instituições e suas origens	26
1.2.2 Conjunturas críticas e processos dependentes de trajetória no IH	29
1.3 O debate sobre grande estratégia como instituição	33
1.3.1 Definição de grande estratégia e seus atributos como instituição	33
1.3.2 Implementação da grande estratégia por atores	40
1.3.3 O debate sobre a grande estratégia dos EUA	45
CAPÍTULO 2 – A grande estratégia dos EUA e a China: entre a contenção e o engajamento	59
2.1 Origens e consolidação da grande estratégia dos EUA	60
2.2 Transformações na grande estratégia estadunidense	66
2.3 A política de contenção da República Popular da China (1949-1971)	71
2.4 As relações contemporâneas entre EUA e China: engajar para conter	75
2.4.1 Da retomada das relações em Nixon até o fim da Guerra Fria	75
2.4.2 A China nas administrações de Bush pai e Clinton	80
CAPÍTULO 3 – A grande estratégia dos EUA e a competição com a China (2001-2019)	85
3.1 Nova conjuntura, novas demandas e novos atores	87
3.2 A grande estratégia de G. W. Bush e a China	91
3.3 A grande estratégia sob Obama: o “pivô para a Ásia”	102
3.4 A grande estratégia sob Trump e a competição com a China	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129
ANEXOS	141

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os Estados Unidos da América (EUA) têm sido objeto de estudo constante na Ciência Política e nas Relações Internacionais. Seu poderio político, econômico, tecnológico, militar e cultural garantiu o exercício de um papel de destaque na conformação do sistema internacional contemporâneo e, conforme posto por Magnotta (2013, p. 2), “não à toa, tornou-se difícil empreender, no marco das Relações Internacionais, qualquer tipo de estudo que desconsiderasse os interesses do país e sua capacidade de projeção”. Assim, os estudos sobre os processos decisórios de políticas econômica, comercial, tecnológica e externa dos EUA, dentre outras, ganharam notoriedade, buscando a compreensão dos mecanismos institucionais que permitem a articulação e implementação dos objetivos estadunidenses¹.

O tema da grande estratégia tem sido objeto de atenção no marco de estudos sobre EUA, principalmente no pós-Guerra Fria, com políticos, acadêmicos e jornalistas buscando respostas para qual deveria ser a grande estratégia dos EUA naquela quadra histórica. Nesse sentido, o entendimento da chamada grande estratégia dos EUA, compreendida, em linhas gerais, como as orientações que pautam a conduta de um Estado no sistema internacional, e do debate que ela encerra revela-se crucial para o entendimento da capacidade de projeção de tal país em específico.

É com isso em mente que a presente dissertação tem, como objetivo, a discussão sobre a grande estratégia dos EUA, ressaltando as coordenadas que pautam a atuação desse Estado no sistema internacional. E é importante destacar que estas são coordenadas mais ou menos gerais, que não são milimetricamente calculadas, mas que não deixam de apresentar coerência em uma política global, que apresenta unidade.

Ao mesmo tempo, toda política global é composta por políticas setoriais, particulares, cuja compreensão também é essencial, pois é “(...) impossível analisar em profundidade a concepção geral da política sem levar em conta os diferentes aspectos que a particularizam” (CRUZ, 1992, p. 16). Nesse sentido, a dissertação busca ir além do debate sobre a grande estratégia para olhar para uma política mais especificamente, que é a política dos EUA para a República Popular da China (RPC)², entendida como uma política setorial, particular, que é, historicamente, crucial para a manutenção da grande estratégia dos EUA.

¹ Os termos “norte-americano” e “estadunidense” serão utilizados, ao longo dessa dissertação, como sinônimos, sendo intercambiáveis entre si. Tal escolha visa somente garantir ao leitor a fluidez da leitura, evitando a repetição sequencial das mesmas palavras.

² Também entendida, nessa dissertação, simplesmente como China.

Como, então, operacionalizar o estudo da grande estratégia dos EUA, buscando realizar a conexão entre a política global desse Estado, com uma política particular, que é a política para a China? Levando em consideração que a grande estratégia dos EUA é um processo político, estruturado em um extenso período temporal e com um mínimo de coerência, mas que também passa por mudanças e que, portanto, precisa ser observado, a partir de um olhar que recupere as decisões, de acordo com o contexto em que estavam inseridas.

Tais observações iniciais fizeram com que a ideia de grande estratégia como uma instituição, que se reproduz e se consolida ao longo do tempo, pautasse a pesquisa. O Institucionalismo Histórico, abordagem teórica que faz parte do Novo Institucionalismo, permitiu, então, a operacionalização da análise, a partir do entendimento de que instituições – sejam elas formais ou informais – são um conjunto de procedimentos e protocolos oficiais e, assim, um passo foi dado, no sentido de entendimento da grande estratégia dos EUA, como um conjunto de procedimentos oficiais, que tem coerência e que molda grande parte da estrutura organizacional da comunidade política dos EUA.

Usando os conceitos de conjuntura crítica e de processos dependentes de trajetória do Institucionalismo Histórico, a pesquisa busca analisar as origens da grande estratégia estadunidense e como determinados momentos, entendidos como conjunturas críticas, pautaram as decisões dos atores envolvidos no seu processo de formulação e implementação. Entende-se que decisões foram sendo acumuladas, consolidando a grande estratégia como uma instituição, e que essas decisões e compromissos passados influenciaram as decisões futuras, mesmo que surjam novas conjunturas críticas e com o embate político entre os atores.

Como pode ser observado, o conceito de atores é essencial, nesse estudo da grande estratégia, pois esta é pensada e operacionalizada por atores, que também são influenciados no e pelo processo de configuração da grande estratégia. Portanto, a grande estratégia é observada, nessa pesquisa, a partir das decisões oficiais dos tomadores de decisão, que possuem a capacidade de formular políticas e de executá-las.

Mas a dissertação busca ir além, observando como atores não governamentais passam a ganhar destaque no processo de formulação da grande estratégia dos EUA, a partir do crescimento do diálogo governamental com instituições denominadas *think tanks*, que se desenvolveram fortemente nos EUA.

Tais organizações realizam pesquisas e análises para a formulação de políticas públicas, fornecem consultorias para governos e agências governamentais e proveem funcionários especializados para o setor público. Mas o mais importante para a pesquisa é a

compreensão de que os *think tanks* funcionam como uma porta giratória (*revolving door*) para políticos que deixaram seus cargos e que passam a fazer parte dessas organizações, bem como um cartão de visitas para especialistas serem convidados a participar de governos, o que explica a caracterização de tais organizações como um “governo sombra” e demonstra a capilaridade que tais organizações possuem junto ao Estado americano.

A partir de tais elementos, a pesquisa busca responder uma pergunta geral, que é como a política dos EUA para a China foi historicamente formulada, e uma pergunta específica, que é quando a porta giratória dos *think tanks* ficou mais forte, ou seja, quando eles passaram a influenciar mais na política para a China?

Para responder a essas perguntas, a pesquisa trabalha com a hipótese central de que a política para a China precisa ser compreendida no marco institucional da grande estratégia dos EUA, sendo crucial entender os momentos de contenção e de engajamento que as conjunturas críticas trouxeram na reprodução e nas mudanças da política. E, nesse sentido, a pesquisa trabalha com a hipótese secundária de que foi a partir dos anos 2000 que a porta giratória dos *think tanks* passou a girar de forma mais rápida e que, portanto, tais organizações passaram a influenciar mais no debate e no processo de formulação da grande estratégia dos EUA e na política para a China. Assim, os anos 2000 marcam uma conjuntura crítica em que a China, agora efetivamente integrada ao sistema internacional, passou a ser vista com preocupação pelos círculos dirigentes americanos, com crescimento das áreas de atrito entre os dois Estados e com a necessidade de instituições específicas olhando e discutindo tal temática, dentro e fora do Estado.

O argumento da dissertação será desenvolvido ao longo de três capítulos, além das considerações iniciais e finais, de forma a responder às perguntas da pesquisa, a partir da investigação das hipóteses apresentadas.

O primeiro capítulo discute como o Institucionalismo Histórico, uma das vertentes do Novo Institucionalismo, mostra-se como uma abordagem interessante para este estudo. A análise de instituições tem sido majoritariamente desenvolvida, a partir de perspectivas mais racionalistas, que focam nos resultados do processo de desenvolvimento das instituições, ou a partir de perspectivas sociológicas, que contestam a divisão entre racionalidade e cultura nas práticas organizacionais. O Institucionalismo Histórico, por sua vez, privilegia uma análise histórica, que investiga as origens e o desenvolvimento das instituições, ressaltando a importância da temporalidade e do contexto e, também, da interação entre os níveis doméstico e internacional da política, acolhendo diferentes níveis, com a análise de processos estruturados ao longo do tempo (PIERSON; SKOCPOL, 2008; BOJIKIAN, 2017).

Tal perspectiva está alinhada à discussão que o primeiro capítulo também realiza sobre o conceito de grande estratégia e, particularmente, sobre a grande estratégia dos EUA. Busca-se ressaltar o aspecto organizacional de uma grande estratégia, entendida, sobretudo, como as coordenadas mais ou menos gerais de um Estado, que são compostas por políticas particulares. Busca-se demonstrar como uma política particular ou setorial está relacionada ao conjunto ou ao global – no caso em estudo, busca-se demonstrar como a política para a China é um dos elementos essenciais da grande estratégia dos EUA.

Em seguida a esse debate, o capítulo discute as quatro perspectivas majoritárias sobre a grande estratégia dos EUA, principalmente no pós-Guerra Fria, a dizer, o neoisolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia (POSEN; ROSS, 1997; STORTI, 2009), as quais marcam a grande estratégia dos EUA e cujos elementos são importantes para a discussão do segundo capítulo, ao proporcionarem bases teóricas para a compreensão das mais diversas orientações de política adotadas pelos EUA, ao longo das administrações.

De forma a dar continuidade ao argumento construído na pesquisa, o segundo capítulo discutirá os fundamentos da grande estratégia dos EUA e, principalmente, como a China se insere nessa grande estratégia. Busca-se demonstrar como a política setorial estadunidense para a China tornou-se um importante componente da política global dos EUA, sendo reproduzida, com o passar do tempo, e também sofrendo mudanças, de acordo com os interesses e objetivos impressos à grande estratégia dos EUA pelos atores envolvidos.

Para tanto, o capítulo se baseia no método proposto pelo Institucionalismo Histórico, buscando identificar um processo estruturado ao longo do tempo. O capítulo explorará as origens das relações sino-americanas e o modo como a política de contenção da China tornou-se uma das principais visões estratégicas na formulação da política externa estadunidense, após a fundação da RPC, em 1949, e como a conjuntura do arrefecimento da Guerra Fria e o seu subsequente fim moldaram, novamente, a política dos EUA para a China, com o desgaste da política de contenção e sua substituição pela política de engajamento da China no sistema internacional – embora tal engajamento fosse uma nova estratégia para conter o Estado chinês. Tal caminho busca ressaltar determinadas conjunturas críticas que afetaram a grande estratégia dos EUA como um todo e, mais especificamente, a política setorial estadunidense para a China, até o momento em que a percepção de tal Estado muda nos círculos formuladores de política estadunidenses.

Assim, o terceiro capítulo analisa os contornos da grande estratégia estadunidense sob as administrações de George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) e Donald

Trump (2017-2019) e, mais especificamente, como a política para a China se desenvolveu nesse período. Busca-se demonstrar como tais anos foram marcantes para tal política setorial, com a criação de novas instâncias governamentais e não governamentais para lidar com a China, face à nova conjuntura, e com a maior participação de membros de *think tanks* nessas administrações, para tratar da China, vista, por todas as administrações selecionadas para a análise, como o novo desafio econômico e estratégico dos EUA.

O período em análise, que compreende os anos de 2001 a 2019, foi marcado pelo aumento das preocupações dos dirigentes norte-americanos, em relação à China, cujo crescimento econômico, comercial e militar foi acompanhado de perto. Mas busca-se demonstrar como a política dos EUA para a China continuou a ser uma política setorial importante para a grande estratégia dos EUA, com a reprodução de mecanismos institucionais cuja reversão completa, se não impossível, continuou a ser um caminho difícil, mesmo com vozes advogando por medidas mais duras por parte dos EUA e com a criação de novas instâncias para lidar a China – com destaque para *The U.S.-China Economic and Security Review Commission*, *Congressional-Executive Commission on China* e *U.S.-China Working Group*.

Argumenta-se que foi nesse momento que a porta giratória dos *think tanks* girou com mais intensidade, ou seja, é nesse período que essas organizações passaram a influenciar mais na política para a China, com ex-membros atuando nos quadros administrativos estatais e com relatórios e conferências que impactaram no debate sobre a China, no período. Será destacada a influência dos seguintes *think tanks*, em cada administração: *The Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations*, *Heritage Foundation*, *The Asia Society* e *Woodrow Wilson International Center for Scholars*.

As considerações finais buscam retomar o argumento exposto, ao longo da dissertação, bem como demonstrar como a institucionalização da política estadunidense para a China não foi revertida, no sentido de que os canais de comunicação e as negociações continuem abertos e em andamento, respectivamente. Mas é identificada uma mudança profunda nas relações bilaterais para além dos impasses comerciais, em um contexto que pode ser entendido como uma conjuntura crítica, nos moldes de análise propostos pelo Institucionalismo Histórico, com rearranjo da própria ordem internacional, historicamente liderada pelos EUA. Nesse sentido, observar os rumos da grande estratégia norte-americana e das relações sino-americanas é essencial para compreensão dos rumos do sistema internacional.

CAPÍTULO 1

TEMPORALIDADE E CONTEXTO: O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O DEBATE SOBRE GRANDE ESTRATÉGIA

A interação entre os níveis doméstico e internacional é uma constante nos estudos em Ciência Política e em Relações Internacionais. A capacidade de formulação e de implementação das políticas internas e externas de um Estado estão diretamente relacionadas ao seu grau de inserção no sistema internacional, no sentido de que países mais dependentes terão maiores dificuldades de projeção, ao longo do tempo, inclusive, com baixo controle das variáveis de tomada de decisão, enquanto grandes potências, por sua vez, projetam a sua ação em um horizonte de tempo maior, o que é um atributo de uma grande estratégia. Os elementos da temporalidade e do contexto, bem como a interação entre os níveis doméstico e internacional são, portanto, de extrema importância para o estudo da política.

É com tal problemática em mente que o presente capítulo busca resgatar o debate sobre instituições políticas, proporcionado pelo Novo Institucionalismo e, sobretudo, o debate sobre desenvolvimento político como um processo estruturado, em que a temporalidade e o contexto são importantes para a compreensão das origens e do desenvolvimento de instituições, sejam elas formais ou informais. O primeiro e o segundo tópicos buscam discutir justamente a relevância do Institucionalismo Histórico, a perspectiva do Novo Institucionalismo que coloca tais elementos no centro da análise e que revela o seu potencial para a pesquisa, com seus conceitos de conjuntura crítica e processos dependentes de trajetória (PIERSON; SKOCPOL, 2008; THELEN, 1999).

Tal arcabouço dialogará com o debate teórico sobre grande estratégia, levando em consideração as diferentes interpretações sobre o tema e, sobretudo, delineando os contornos de uma abordagem alternativa para o estudo da grande estratégia, considerando-a como as coordenadas mais ou menos gerais de um Estado. A conexão entre os conceitos do Institucionalismo Histórico e grande estratégia busca formar o argumento de que a grande estratégia dos EUA, entendida como uma política global, também pode ser compreendida como uma instituição, que tem origens históricas e que se consolida, ao longo do tempo, a partir de políticas particulares. E, nesse sentido, busca-se criar as bases para a análise da

política para a China, entendida como uma política setorial, na grande estratégia dos EUA, de acordo com as transformações pelas quais a grande estratégia dos EUA passou, a partir de conjunturas críticas e com a acumulação de compromissos passados, face a essas novas conjunturas.

E, nesse panorama de consolidação da grande estratégia dos EUA como uma instituição, é importante observar os atores, que elaboram e implementam essa grande estratégia, no sentido de que são moldados e constrangidos pelas decisões passadas. Será discutido, no segundo item, o papel do Executivo e do Legislativo na formulação da grande estratégia dos EUA, ao longo do tempo. Busca-se, sobretudo, ressaltar o espaço que atores não governamentais possuem no processo de formulação de uma grande estratégia, como ocorre com as incubadoras de ideias ou, simplesmente, *think tanks*.

É justamente levando em consideração essas transformações pelas quais a grande estratégia passa, dadas as novas configurações de forças e conjunturas distintas, que o último item do capítulo discute as quatro perspectivas majoritárias no debate sobre grande estratégia dos EUA: o isolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia, pois essas são orientações de política externa cruciais para se reconstituir, no segundo capítulo, o desenvolvimento da grande estratégia dos EUA e como nela se insere a China, em perspectiva histórica.

1.1 O Novo Institucionalismo na Ciência Política

O objeto central da Ciência Política como disciplina, conforme apontado por Almond (1998, p. 52), é a criação de conhecimento, que, por sua vez, é definido, a partir de inferências e generalizações realizadas, com base na observação e na coleta de dados empíricos sobre política. Nesse sentido, tal autor considera que a Ciência Política passou por diversas etapas que permitiram tanto a expansão do conhecimento produzido quanto a elevação do grau de rigor nas formas de coleta de dados e de análise, com a formação de uma ampla gama de teorias e metodologias que, com o passar do tempo, permitiram o desenvolvimento da Ciência Política como disciplina autônoma.

Algumas escolas de pensamento ganharam inegável destaque nessa trajetória, como foi o caso da chamada escola behaviorista (*behaviorism*) ou comportamentalista, que se desenvolveu especialmente nos EUA, primeiramente no campo da Psicologia, mas com rápida assimilação pelas Ciências Sociais. Tal escola buscou aproximar-se de métodos de observação empíricos, de forma a mensurar mais meticulosamente o comportamento dos

atores. Foi esse o período de aprimoramento das técnicas de análise estatística, de pesquisas de opinião (*surveys*) e de construções de escala por cientistas políticos, uma demanda tanto de políticos, que buscavam conhecer melhor seu eleitorado, quanto de empresários, que desejavam melhores formas de promover seus produtos (ALMOND, 1998, p. 70; PERES, 2008, pp. 54-55).

Nesse sentido, é importante destacar que o behaviorismo representou uma rejeição às abordagens mais difundidas em Ciência Política, até aquele período, predominantemente as abordagens de matiz histórica e institucional. Nas palavras de Peres (2008, p. 56), “em realidade, é possível afirmar que a adoção do paradigma comportamentalista na análise dos fenômenos políticos ocorreu como um movimento acadêmico de rejeição ao Antigo Institucionalismo”, que havia marcado o pensamento político, até meados da década de 1940, e era baseado em análises de leis, regras e estruturas formais, sendo um movimento influenciado, sobretudo, pelo Direito.

Os autores do Antigo Institucionalismo (*old institutionalism*), como tal perspectiva viria a ser chamada posteriormente para diferenciar-se do Novo Institucionalismo (*new institutionalism*) das décadas de 1970 e 1980 (MARCH; OLSEN, 1984, p. 738), concentravam seus esforços na análise dos desenhos constitucionais de cada nação, sob uma ótica normativa, elencando as vantagens e desvantagens de cada modelo constitucional em relação aos maiores objetivos da humanidade (PERES, 2008, p. 55). A insuficiência desse tipo de análise no contexto dos fenômenos políticos que surgiram depois da década de 1930 – com destaque para as experiências do nazismo e do fascismo, por exemplo – baseou o paradigma comportamentalista, que investigava o processo político, a partir de uma perspectiva mais empírica e metodologicamente diversa:

“em suma, portanto, a “revolução comportamentalista” da Ciência Política é caracterizada por dois pontos fundamentais. O primeiro deles é sua posição duramente crítica em relação à abordagem institucionalista de então, propondo, em oposição, uma teoria positiva e uma análise empiricamente orientada e bem mais rigorosa em termos conceituais. O segundo ponto é sua proposta programática de utilizar, de maneira pluralista, abordagens metodológicas de outras ciências “vizinhas”, como a Sociologia, a Antropologia e a Psicologia. Estes dois pontos compuseram as forças motrizes fundamentais de sua busca de maior cientificidade e de maior reconhecimento social” (PERES, 2008, p. 58).

Embora a perspectiva behaviorista tenha se desenvolvido e alcançado seu auge em meados da década de 1960, reações e questionamentos sobre seus métodos não tardaram a aparecer. E, nesse contexto, outras escolas ganharam destaque, como foi o caso da Teoria da Escolha Racional (TER), na década de 1970, com a recuperação de textos de décadas passadas e com a busca pela sistematização de premissas como a racionalidade e a

intencionalidade dos agentes. Tal teoria buscava elaborar uma teoria universal do comportamento dos atores na ação política, por meio do individualismo metodológico e de modelos explicativos elegantes, buscando o menor número possível de variáveis, para explicações de fenômenos políticos (ALMOND, 1998, pp. 87-88).

A grande crítica à TER, entretanto, aponta como tal teoria está sedimentada nas preferências exógenas dos atores, o que significa dizer que as preferências são consideradas como dadas, sendo uniformes e estáveis, enquanto os atores buscam alcançar seus objetivos e maximizar seus ganhos, nas mais diversas instâncias. Tal caracterização mostra-se útil para a elaboração de hipóteses, na pesquisa em Ciência Política, mas, dificilmente, representa todas as possibilidades de investigação e desconsidera o papel de organizações e procedimentos institucionais no fenômeno político.

A partir dessa e de outras críticas à Teoria da Escolha Racional³, outras perspectivas se desenvolveram em paralelo. O Novo Institucionalismo, ou Neoinstitucionalismo, surgiu nesse contexto, como um movimento de rejeição, tanto ao Antigo Institucionalismo e à sua falta de cientificidade quanto às abordagens de cunho behaviorista, que, por sua vez, haviam focado em demasia no estudo do comportamento, como expressão única do fenômeno político e na necessidade de quantificação de dados para a análise política (MARCH; OLSEN, 1984; THELEN; STEINMO, 1992).

O Novo Institucionalismo veio a se tornar uma das principais correntes de pensamento em Ciência Política, principalmente, nos anos 1980 e 1990, mas, também, contemporaneamente. A constatação de que instituições – ou seja, arranjos tanto formais quanto informais relativamente estáveis – estruturavam o comportamento político dos atores foi uma das forças motrizes do Novo Institucionalismo, que ressaltou a necessidade de se trazer as instituições de volta para o centro da análise científica, devido a sua capacidade intrínseca de influenciar os resultados políticos. Isso foi expresso na frase-síntese do movimento: “as instituições importam” (*institutions matter*) (PERES, 2008, p. 54). Nesse sentido, os trabalhos que recuperaram a centralidade das instituições políticas trataram, entre outros, do desenvolvimento de políticas públicas, corporativismo, origem do Estado e capacidade administrativa (MARCH; OLSEN, 1984, p. 734).

É importante ressaltar que o Novo Institucionalismo não se constituiu como uma escola de pensamento unificada. Pelo contrário: pelo menos três métodos de análise se

³ Sobre os questionamentos suscitados pela Teoria da Escolha Racional, checar: BAERT, Patrick. “Algumas limitações das explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997; PRZEWORSKI, Adam. “Marxismo e Escolha Racional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, 1985.

desenvolveram de modo mais ou menos independente, embora todos tenham se constituído como reações às teorias precedentes e tenham buscado, mesmo que de diferentes formas, investigar a relação entre instituições e comportamento político e as origens e fontes de mudança institucional, ao longo do tempo (HALL; TAYLOR, 2003, pp. 193-194). São eles: o Institucionalismo da Escolha Racional (IER), o Institucionalismo Sociológico (IS) e o Institucionalismo Histórico (IH).

O IER originou-se, a partir da curiosidade de teóricos sobre o comportamento dos representantes políticos, no interior do Congresso dos EUA, e em como essa instituição afetava o comportamento desses políticos⁴. Os estudos, com base no IER, seguiram tal panorama de investigação, focando no Legislativo dos EUA e, na década de 1990, grande parte de seus teóricos se debruçou sobre outros fenômenos políticos, como o comportamento de coalizões, ascensão e queda de regimes internacionais e o desenvolvimento histórico de instituições, o que demonstra um esforço de fortalecimento da abordagem, a partir de uma perspectiva não funcionalista das instituições (THELEN, 1999, p. 379; HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

O Institucionalismo Sociológico, por sua vez, tem suas raízes na Sociologia, desenvolvendo-se no final dos anos 1970, no seio de um movimento de contestação da distinção entre a esfera do mundo social, que seria baseada na racionalidade, e as esferas influenciadas pela cultura, que seriam algo totalmente diverso da racionalidade do tipo burocrática que caracterizaria as organizações e os procedimentos organizacionais. Os institucionalistas sociológicos, assim, passaram a questionar essa distinção, no sentido de que as práticas organizacionais poderiam não ser as mais eficientes e, mesmo assim, serem adotadas e reproduzidas. Tais procedimentos deveriam ser entendidos como práticas culturais, que seriam incorporadas às organizações e difundidas (HALL; TAYLOR, 2003, pp. 207-208).

O Institucionalismo Histórico desenvolveu-se como reação às análises da vida política, em termos de grupos de interesse, e à abordagem estrutural-funcionalista, que eram predominantes na Ciência Política, nas décadas de 1960 e 1970. Em relação às análises de grupos de interesse, a ideia de conflito entre grupos, em decorrência da competição pela apropriação de recursos escassos, não é descartada pelo IH, mas tal abordagem passa a buscar

⁴ Seguindo as premissas da Teoria da Escolha Racional, os legisladores teriam diversas escalas de preferências, e uma maioria estável para aprovação de legislação seria difícil de ser alcançada, com novos legisladores dispostos a invalidar as leis propostas anteriormente. Entretanto, as decisões mantiveram-se estáveis ao longo do tempo. Assim, os teóricos passaram a buscar explicações na configuração institucional do Congresso norte-americano e em como esta estrutura influenciava o comportamento dos representantes (HALL; TAYLOR, 2003, pp. 202-203). Uma de suas conclusões foi que o conjunto de instituições do Congresso diminuiu os custos de transação de fechamento de acordos, com benefícios de troca conferidos aos políticos, a partir da conclusão de acordos.

outras formas de compreensão da distribuição desigual de poder e de recursos. Busca, sobretudo, focar em como a organização institucional e a estrutura econômica privilegiam determinados grupos e arranjos, em relação a outros, ao longo da história (HALL; TAYLOR, 2003, pp. 194-195).

Embora tenham mantido a percepção estrutural-funcionalista de uma comunidade política, que funciona com a interação constante de suas partes, os teóricos do IH questionavam a tendência de tal abordagem em considerar as características cognitivas, sociais ou culturais dos atores como parâmetros centrais para a análise da ação política. Novamente, consideravam que seria muito mais frutífero avaliar a organização institucional e como ela é estruturante no comportamento dos atores (HALL; TAYLOR, 2003, pp. 194-195).

Apesar de importantes diferenças entre as três perspectivas, uma aproximação ocorreu principalmente entre os teóricos do IER e do IH, com os avanços nas pesquisas e com a combinação de métodos para a análise, em diversos casos. Mas as singularidades existem e é importante ressaltá-las. Com isso em mente, o próximo item se destina a discutir, de forma comparada, os fundamentos dessas três perspectivas, mas se aprofundará no Institucionalismo Histórico, que permite um olhar histórico para o desenvolvimento de instituições, e nos seus conceitos de conjuntura crítica e de processos dependentes de trajetória, conceitos nos quais se baseará a análise da pesquisa.

1.2 O Institucionalismo Histórico e seus conceitos

O Novo Institucionalismo, conforme discutido anteriormente, ressaltou a necessidade da volta das instituições para o centro da análise científica, pois elas estruturam grande parte da vida política e dos resultados políticos, nos mais diversos sentidos. Essa dissertação parte desse mesmo princípio, considerando que as instituições – sejam elas formais ou informais – são essenciais para a compreensão dos fenômenos políticos.

Nesse sentido, o primeiro item desse tópico busca mapear como cada abordagem entende as preferências dos atores e as origens das instituições, privilegiando a perspectiva do IH, por entender que essa é a abordagem que mais fornece ferramentas para se explicar a grande estratégia dos EUA como uma instituição que se origina após a constituição do Estado e é reproduzida, ao longo do tempo, contando com a possibilidade de mudanças. O segundo item desse tópico busca justamente discutir os conceitos de conjuntura crítica e de processo dependente de trajetória, que serão essenciais para o argumento da dissertação, nos próximos capítulos.

1.2.1 Preferências dos atores, instituições e suas origens

O Institucionalismo Histórico busca entender e demonstrar como os desenvolvimentos históricos e suas particularidades motivam as preferências dos atores, preferências que são consideradas endógenas e moldadas no processo político, ou por instituições políticas. O foco está muito mais em explicar eventos e suas variações e menos no comportamento humano descolado do contexto (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 10).

Tal aspecto já é uma importante diferença do IER, que entende que os atores tomam decisões racionais e que suas preferências são exógenas, sendo, basicamente, consideradas como imutáveis e independentes dos processos de escolha (MARCH; OLSEN, 1984, p. 737). O IS não rompe com a ideia de racionalidade dos atores, mas passa a levar em consideração que eles estão inseridos em uma estrutura social e que aquilo por eles considerado como decisões racionais são elementos socialmente constituídos, uma vez que o ambiente formaria a preferência dos atores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

Dizer que os desenvolvimentos históricos afetam as preferências dos atores e que essas são formadas por processos ou instituições políticas, como faz o IH, é dizer não somente que as “instituições importam” na vida política, mas também que é essencial entender o que são instituições, suas origens, os fundamentos para sua perpetuação ao longo do tempo e, ainda, as mudanças pelas quais elas passam. Nesse sentido, as instituições são definidas pelos teóricos do IH, em geral, como “(...) os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Mas tanto organizações formais quanto regras e procedimentos informais fazem parte da definição ampla de instituições presente na abordagem⁵ (THELEN; STEINMO, 1992, pp. 2-3).

O IS também entende que instituições podem ser definidas em um espectro mais amplo, incluindo não somente regras e procedimentos formais, mas também os sistemas cognitivos dos atores, os sistemas de símbolos e os modelos morais, tidos como a base para o comportamento e para a interpretação mútua dos atores. Nessa perspectiva, as instituições são um resultado coletivo, nunca o simples cômputo de interesses individuais.

Para os teóricos do IER, por sua vez, a vida política é entendida enquanto uma série de dilemas de ação coletiva, com os atores sempre realizando um cálculo estratégico, com a busca pela maximização de suas preferências e objetivos. A criação de instituições é vista

⁵ Embora a literatura nem sempre concorde sobre quais são os limites, em relação à categorização de uma instituição: “*just where to draw the line on what counts as an institution is a matter of some controversy in the literature*” (THELEN; STEINMO, 1992, p. 2).

como a solução para a gestão desses dilemas de ação coletiva, justamente pela sua capacidade de redução de custos e de incerteza, em relação ao comportamento dos outros atores, com o estabelecimento de regras formais ou informais, previamente estabelecidas (HALL; TAYLOR, 2003, pp. 205-206).

A perspectiva do IH busca ir além de uma abordagem essencialmente estrutural-funcionalista, que considera que as instituições ou políticas existiriam para servir a uma determinada função. No IH, a origem das instituições é percebida a partir das diferentes motivações e recursos disponíveis entre atores políticos, que criam diferentes tipos de instituições. Nesse sentido, as instituições que são efetivamente criadas refletem a contribuição desigual dos atores envolvidos, com grupos ou coalizações, sendo relativamente dominantes, em relações a outros (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8). Seria preciso ir além da ideia de finalidade ou de eficiência como únicas variáveis capazes de explicar a origem das instituições, para analisar desenvolvimentos históricos (IKENBERRY, 1988, p. 226).

É importante ressaltar que os arranjos políticos estão sedimentados em uma assimetria de poder entre os atores, o que é reforçado com a reprodução das instituições e dos mecanismos institucionais, com alguns grupos sendo privilegiados, enquanto outros podem ser marginalizados ou desarticulados não somente no momento de criação das instituições, mas, sobretudo, ao longo do tempo de reprodução daquelas instituições. Isso evidencia que, no Institucionalismo Histórico, as “(...) instituições não são mecanismos de coordenação neutros, mas que, na verdade, refletem e também reproduzem e expandem determinados padrões de distribuição de poder na política⁶” (THELEN, 1999, p. 394, tradução nossa).

Isso não significa que os atores que não foram os principais privilegiados desaparecerão com a reprodução das instituições. A adaptação é uma alternativa, com a possibilidade de espera, até que um ambiente favorável a mudanças seja possível, ou com a atuação desses atores nas próprias instituições, buscando seus mais diversos objetivos – que podem ser até mesmo subversivos (THELEN, 1999, p. 388).

Na abordagem do Institucionalismo Histórico, a ideia de que as instituições não são neutras fez com que os estudos sobre o papel do Estado na organização social passassem a ganhar renovado destaque, visto não como um ente neutro ou como o palco da competição por recursos entre grupos de interesses rivais,

“mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos. Pouco tempo depois, os teóricos dessa escola começaram a examinar como outras instituições sociais e políticas, a exemplo daquelas

⁶ Do original: “*The idea is that institutions are not neutral coordinating mechanisms but in fact reflect, and also reproduce and magnify, particular patterns of power distribution in politics*” (THELEN, 1999, p. 394).

associadas à organização do capital e do trabalho, podiam estruturar as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas próprias a cada país” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Isso permitiu a realização de análises comparativas sobre políticas públicas e as mais diversas instituições políticas nacionais, considerando os desenvolvimentos em cada Estado, com particularidades históricas e institucionais que modelaram a ação política dos atores e levaram a diferentes resultados. Assim, “os institucionalistas históricos tornam visíveis e compreensíveis contextos mais amplos e processos interativos, dão forma e reformam os Estados, a política e o desenho da política pública⁷” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 7, tradução nossa). E esse é justamente outro ponto crucial que distingue o IH do IER.

O Institucionalismo da Escolha Racional está calcado na ideia de equilíbrio, com as instituições sendo vistas como mecanismos de sustentação desse equilíbrio. Além disso, tal perspectiva está baseada no método dedutivo e busca elaborar uma teoria generalista, ou universal, do comportamento político dos atores, no sentido de que seus teóricos se esforçaram para produzir explicações que seriam capazes de ir além de momentos particulares da história. Portanto, o IER apresenta modelos que buscam a generalização e a história não é vista como objeto, com as especificidades institucionais que marcam cada sociedade ou organização política (THELEN, 1999, p. 381; BOJIKIAN, 2017, pp. 49-50).

O IH, por sua vez, enfatiza a ideia de processo histórico e interativo: não se busca criar uma teoria geral, que seja aplicável em todos os momentos e em todos os lugares. Pelo contrário: as instituições são vistas como o legado de processos históricos concretos, o que aproxima a abordagem da ideia de temporalidade dos processos políticos, conseqüentemente, afastando-a da ideia de equilíbrio presente no IER. E, nesse sentido, “(...) um analista pode considerar a possibilidade de que efeitos supostamente universais ocorram, na verdade, somente em circunstâncias particulares⁸” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 12, tradução nossa).

Isso não significa dizer que os institucionalistas históricos não se preocupam com continuidades em política, “(...) apenas significa que a ênfase costuma ser sobre desenvolvimento político como um processo (estruturado) e sobre a forma com a qual

⁷ Do original: “De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 7).

⁸ Do original: “Tras examinar una gama mayor de escenarios institucionales, un analista puede considerar la posibilidad de que efectos supuestamente universales se den, de hecho, solamente en circunstancias particulares” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 12).

instituições emergem de conflitos históricos particulares⁹” (THELEN, 1999, p. 382, tradução nossa).

Fica clara, portanto, a importância da história e de fontes históricas para a tradição do IH, mas isso não significa que seus teóricos simplesmente olhem para o passado: é necessário a análise de processos que se desenvolveram ao longo do tempo e a identificação de relações causais. Tal estratégia não busca, porém, recuperar as peças que compõem um panorama institucional, de forma a demonstrar sua coerência intrínseca, seu desenvolvimento unidirecional. Existem as possibilidades de desdobramentos não intencionais e de resultados que podem ser subótimos, pois instituições são o legado de lutas políticas e não podem ser compreendidas, se isoladas dos contextos em que estão imbricadas (PIERSON, 2000, pp. 263-264; PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 19).

Alguns conceitos foram elaborados pelo Institucionalismo Histórico, visando justamente garantir uma investigação historicamente informada, como Pierson e Skocpol (2008) nomeiam, e a identificação de relações causais. Dentre esses conceitos, há destaque para o conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*) e de processos dependentes de trajetória (*path dependence*), que são essenciais tanto para a compreensão da origem de instituições, quanto para a compreensão dos seus mecanismos de reprodução, ao longo do tempo. Precisam ser levadas em consideração, em conjunto, pois “reúnem argumentos que marcam o momento fundante das instituições e argumentos que mostram que as instituições seguem se desenvolvendo em função da mudança contextual e do manejo político, mas que podem ser estrangidas por escolhas passadas” (BOJIKIAN, 2017, p. 64). O próximo item busca discutir, mais especificamente, esses conceitos.

1.2.2 Conjunturas críticas e processos dependentes de trajetória no IH

Em primeiro lugar, a conjuntura crítica é entendida como um evento inicial, que influenciará no desenvolvimento das sequências de eventos posteriores. Nesse sentido, a ideia central é que, para se compreender o desenvolvimento institucional, é preciso olhar para os momentos críticos e, principalmente, para os momentos de escolhas iniciais.

Difícilmente há uma “tela em branco” quando se trata de política, mas há um momento – uma conjuntura crítica – em que uma opção é feita, em detrimento de outras, e isso molda as decisões futuras e os padrões institucionais, ao longo do tempo, o que está

⁹ Do original: “This does not mean that historical institutionalists are uninterested in regularities and continuities in politics; it just means that the emphasis tends to be on political development as a (structured) process and on the way institutions emerge from particular historical conflicts and constellations (e.g. Steinmo 1993, 1994)” (THELEN, 1999, p. 382).

relacionado com os processos dependentes de trajetória. Afinal, conforme aponta Bojikian (2017, p. 59), “(...) o desenvolvimento institucional compreende a emergência de atores e de ações imprevisíveis, inesperadas no t^1 (tempo futuro), em decorrência de ações implementadas em t^0 (tempo passado)”.

A capacidade de identificar e de explorar conjunturas críticas é uma das vantagens macroscópicas do Institucionalismo Histórico (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Análises, a partir de conjunturas críticas, foram feitas no sentido de compreender as diversas origens de instituições estatais na Europa e os seus desenvolvimentos, desde o século XII ao XVIII¹⁰, ou para se compreender as distintas origens da formação de sindicatos e suas conexões com outros processos políticos concomitantes, como, por exemplo, a institucionalização de políticas sociais (THELEN, 1999, p. 380).

Análises como essas demonstram, novamente, a importância do olhar para o processo político como um processo estruturado, que pode ser iniciado e desenvolvido em circunstâncias particulares, especialmente com novas conjunturas críticas ocorrendo com o passar do tempo e com a mudança de cenários e de força dos atores dentro das instituições – sejam elas formais ou informais. O conceito de processo dependente de trajetória entra nesse momento na investigação, pois é essencial para se analisar a continuidade ou a reprodução das instituições, moldadas a partir de e em relação às conjunturas críticas, ao longo do tempo.

Pierson (2000, p. 252) aponta a popularização do conceito nas pesquisas, ao mesmo tempo em que sua clara definição é mais rara. O autor ressalta, contudo, que duas definições são mais comuns na literatura. A primeira caracterização do conceito é mais ampla, referindo-se à relevância causal de estágios em uma sequência temporal. Nessa linha de raciocínio, a ocorrência de um evento inicial, de uma conjuntura crítica, influenciará no desenvolvimento das sequências de eventos posteriores.

A segunda definição, mais específica, entende o conceito de *path dependence* no sentido de que “(...) uma vez que um país ou uma região tenham começado a percorrer um caminho, os custos de reversão serão muito elevados (...)”¹¹ (LEVI, 1997, p. 28 *apud*

¹⁰ Essa foi a pesquisa baseada no IH de Thomas Ertman e comentada por Thelen (1999, p. 380). A pesquisa de Ertman buscou ilustrar como condicionantes internos (como, por exemplo, competição geoestratégica mais precoce ou mais tardia) afetaram o desenvolvimento das burocracias estatais na Europa (com sistemas patrimoniais sendo criados quando a competição geoestratégica era mais precoce, e com sistemas de burocracia mais autônomos quando a competição era mais tardia). Para mais detalhes sobre a pesquisa, consultar: ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

¹¹ Do original: “*Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of*

PIERSON, 2000, p. 252, tradução nossa). Outras escolhas serão possíveis, mas a consolidação dos mecanismos institucionais tornam a reversão da escolha inicial uma tarefa difícil¹². A metáfora da árvore é, nessa perspectiva, mais ilustrativa do que a ideia de caminho, pois uma árvore apresenta diversas ramificações, em relação ao seu tronco principal: alguém que escala a árvore pode pular de um galho para outro, ou ver um galho quebrar, mas a tendência é de continuidade da escalada, na mesma ramificação.

Isso não significa que há uma tendência inevitável, em que o passado prediz o futuro, mas, sim, que existe uma tendência de acumulação de compromissos, que influenciarão no desenho dos novos desdobramentos (PIERSON, 2000, p. 252, p. 265). Assim, “novas iniciativas são introduzidas para incluir demandas contemporâneas, mas elas agregam, ao invés de substituir as formas institucionais pré-existentes¹³” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 22, tradução nossa). Novas conjunturas críticas surgirão e elas afetarão as instituições, mas as decisões e compromissos passados continuam a influenciar os mecanismos institucionais, mesmo com mudanças, que ocorrem ao longo do tempo, e com a ascensão de novos atores. Essa é uma ideia central para o argumento dessa dissertação, por defender que a grande estratégia dos EUA pode ser compreendida como uma instituição, que tem origens históricas, e que se consolida, com o passar do tempo.

Em resumo, *path dependence* faz referência a processos em que os produtos de uma conjuntura crítica desencadeiam mecanismos que reforçam a trajetória iniciada, pois os padrões institucionais, as chamadas “regras do jogo”, começam a se cristalizar em dinâmicas que se autorrealimentam, chamadas de sequenciamento (*positive feedback*). A alteração do curso torna-se custosa para os atores, conforme traçam uma determinada trajetória e, além disso, as alternativas que foram plausíveis, em um determinado momento, provavelmente, não o serão no futuro (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 13). Evidentemente, alguns processos podem se desenvolver mais lentamente, dada sua natureza incremental, mas isso não significa que os custos de reversão serão inexistentes.

Nessa mesma linha argumentativa, é importante ressaltar que mudanças institucionais são possíveis. O conceito de processo dependente de trajetória não sugere que as instituições,

certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice” (LEVI, 1997, p. 28 *apud* PIERSON, 2000, p. 252).

¹² Os estados de bem-estar sociais na Europa são um exemplo de como a consolidação de um determinado arranjo institucional torna os custos de reversão muito elevados, especialmente para os políticos. O estudo de Pierson sobre os estados de bem-estar sociais no Reino Unido e nos Estados Unidos sob Thatcher e Reagan, respectivamente, evidencia tal discussão: PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, England; New York, NY: Cambridge University Press, 1994.

¹³ Do original: “*Nuevas iniciativas son introducidas para abordar demandas contemporâneas, pero agregan, en vez de reemplazar a formas institucionales preexistentes*” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 22).

uma vez formadas, nunca mudarão. Afinal, tal ideia seria incoerente com a ideia de processos histórico e interativo que fundamenta o IH. Em perspectiva semelhante, “os institucionalistas históricos tornaram-se mais sensíveis às relações de poder associadas à mudança institucional e inclinados a conceder aos sistemas de crenças papel significativo nos processos de mudança” (BOJIKIAN, 2017, p. 58).

Isso significa que o IH trata, evidentemente, de continuidades, mas também incorpora a possibilidade de mudança na percepção dos atores e no desenvolvimento das instituições, seja de forma incremental, seja a partir de novas conjunturas críticas. Ikenberry (1988, p. 224, p. 233), por exemplo, discute a possibilidade de mudança institucional e considera que a tendência é que tais mudanças sejam episódicas ou desencadeadas por momentos de crise, como guerras ou crises econômicas. A mudança institucional seria, assim, uma resposta a eventos exógenos e não antecipados. Thelen (1999, p. 396), por sua vez, ressalta que as mudanças são, muitas vezes, movidas por forças endógenas às próprias instituições, que estão inseridas em contextos cambiantes e que, de fato, podem ser incrementais.

A ideia de mudança institucional também é crucial para o argumento da dissertação, no sentido de que a grande estratégia, conforme será analisado posteriormente, passa por um processo dependente de trajetória, em que o passado influencia o presente. No entanto, novas conjunturas críticas são possíveis e elas podem acarretar mudanças na grande estratégia, de acordo com a reação dos atores a esses novos panoramas.

Em suma, o arcabouço teórico do Institucionalismo Histórico é extremamente útil para estudos que abordam a interação entre os níveis doméstico e internacional da política, acolhendo diferentes níveis analíticos (micro, médio e macro). Assim, a inclusão de conceitos como conjuntura crítica e processos dependentes de trajetória são um diferencial para análises em diferentes níveis, pois, “(...) ao atribuir relevância à temporalidade e ao contexto, o IH projeta questões normalmente ignoradas nas análises tradicionais da política mundial” (BOJIKIAN, 2017, p. 28).

É com isso em mente que o próximo tópico resgata o debate sobre grande estratégia e busca ir além, no sentido de argumentar que a grande estratégia dos EUA pode ser compreendida como uma instituição, que tem origens históricas e que se consolida ao longo do tempo. Evidentemente, mudanças ocorreram com a ascensão de novos atores e com a crescente atuação desse Estado no sistema internacional, dentre outros fatores, mas busca-se demonstrar justamente como tais elementos fazem parte do processo de desenvolvimento institucional, a partir dos conceitos do IH. O próximo tópico também concentra esforços no debate sobre a integração entre as políticas setoriais e global de um Estado, buscando fornecer

as bases para uma análise da grande estratégia dos EUA e, especificamente, sobre como a China nela se encontra, o que é a base dos próximos capítulos.

1.3 O debate sobre grande estratégia como uma instituição

Esse tópico está dividido em três itens. O primeiro e o segundo são, em certa medida, mais teóricos e trabalham com os conceitos de grande estratégia e atores. O terceiro item carrega elementos teóricos, mas já realiza a passagem para o segundo capítulo, quando a análise da grande estratégia dos EUA e como a China está inserida nela é, de fato, realizada.

O primeiro item busca discutir o tema da grande estratégia, levando em consideração as diferentes interpretações sobre o tema e, sobretudo, delineando os contornos de uma abordagem alternativa sobre grande estratégia, considerando-a como as coordenadas mais ou menos gerais de um Estado. Busca-se demonstrar a coerência no planejamento e na implementação da grande estratégia dos EUA. Afinal, essa grande estratégia não é um mero cômputo de interesses de grupos de pressão e nem somente o resultado do que a burocracia estatal implementa. Ela é, sobretudo, o fruto de decisões anteriores e de eventos contingenciais. Entende-se que a grande estratégia é o maior nível de política externa, definindo objetivos de longo prazo e meios para alcançá-los, o que implica a utilização de instrumentos de curto prazo (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 7).

Nesse panorama de consolidação da grande estratégia dos EUA, é importante observar os atores, que elaboram e implementam essa grande estratégia, no sentido de como são moldados e constrangidos pelas decisões passadas. Será discutido, no segundo item, o papel do Executivo e do Legislativo, na formulação da grande estratégia dos EUA, além do papel de atores não governamentais, com destaque para o caso dos *think tanks*, nesse mesmo processo.

Ao levar em consideração as transformações pelas quais uma grande estratégia passa, dadas as novas configurações de forças e conjunturas distintas, o último item do capítulo discute as quatro perspectivas majoritárias no debate sobre os rumos de grande estratégia dos EUA: o isolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia, pois essas são orientações de política externa cruciais para se reconstituir, no segundo capítulo, o desenvolvimento da grande estratégia dos EUA e como nela se dá a inserção da China.

1.3.1 Definição de grande estratégia e seus atributos como instituição

Este item tem como objetivo a discussão da temática da grande estratégia. Busca-se olhar para as origens do conceito e a influência da Primeira e Segunda Guerras Mundiais no

seu entendimento para, em seguida, olhar para as definições que se desenvolveram de forma mais contemporânea, discutindo as relações entre grande estratégia e política externa, principalmente. Busca-se também discutir a operacionalização do estudo de uma grande estratégia, delineando uma abordagem alternativa, que olha para a política global de um Estado, a partir de políticas particulares, o que será essencial para a análise dos próximos capítulos.

O conceito de estratégia está originalmente relacionado ao léxico militar como o conjunto de operações de guerra, ou como “(...) a arte do general em preparar, planejar e aplicar os meios bélicos, a fim de atingir objetivos fixados” (STORTI, 2009, p. 18). Nesse sentido, a ação de uma parte levará à reação da outra, que, por sua vez, poderá modificar seu comportamento posteriormente e, assim por diante, em uma ação complexa entre sujeitos com objetivos distintos, chamada de ação estratégica. Tal ação é incompatível com planos rígidos, dada a relação entre partes com vontades contrapostas, que constantemente precisam reavaliar os resultados alcançados e seus objetivos diante da ação do outro (CRUZ, 2012, pp. 5-6). Evidencia-se a importância do tempo para a lógica da ação estratégica e, principalmente, a importância da capacidade de adaptação das partes quando analisam os objetivos desejados e os resultados conquistados, até o momento, para, então, poderem realizar ajustes¹⁴.

Diretamente relacionado ao conceito de estratégia, o conceito de grande estratégia, por sua vez, foi originalmente conceituado por Liddell Hart, militar e teórico inglês, como uma estratégia em nível superior, cuja grande característica seria a coordenação e o direcionamento de recursos para a conquista do objeto político da guerra. Segundo Hart (1967, p. 321, tradução nossa), “como a tática é uma aplicação da estratégia em um plano inferior, a estratégia é, portanto, uma aplicação inferior de uma grande estratégia¹⁵”.

Para o autor, o termo “grande estratégia” revela o sentido de política em execução (*policy in execution*) na condução de uma guerra: o objetivo político da guerra é, fundamentalmente, definido pela política, mas é por meio da grande estratégia que um Estado consegue coordenar e direcionar seus recursos para alcançar o objetivo definido (HART, 1967, p. 322). Ao mesmo tempo, enquanto o horizonte de uma estratégia é a guerra, o horizonte de uma grande estratégia deveria ser para além da guerra, da vitória: “a derrota de

¹⁴ Como pontuado por Luttwak (2012, p. 59): “*what characterizes the realm of strategy is the impossibility of achieving straightforward results by straightforward action, because others exist and others react in between the two*”.

¹⁵ Do original: “*As tactics is an application of strategy on a lower plane, so strategy is an application on a lower plane of ‘grand strategy’*” (HART, 1967, p. 321).

um inimigo não seria um fim em si mesmo; seria, simplesmente, a forma de garantir uma paz mais efetiva para a nação e para seu povo¹⁶” (BRANDS, 2014, p. 2, tradução nossa).

Em sua argumentação, Hart (1967, p. 322) afirma que uma grande estratégia deveria tanto calcular quanto desenvolver os recursos econômicos necessários para atender aos objetivos propostos e às suas forças combatentes. Mas “as forças combatentes são apenas um dos instrumentos que uma grande estratégia deveria considerar e empregar (...)”¹⁷ (HART, 1967, p. 322, tradução nossa), em uma referência a outros instrumentos, como o poder financeiro e a pressão diplomática e comercial para atender aos objetivos propostos.

Tal conceitualização é fruto das experiências das Primeira e Segunda Guerras Mundiais, com a coordenação, sem precedentes, de bem sucedidas iniciativas militares, diplomáticas, políticas e econômicas dos Aliados, o que garantiu as vitórias nas guerras e marcou a popularização do termo grande estratégia para um amplo público. Nesse contexto, pensadores norte-americanos e ingleses passaram a pensar a grande estratégia para além da esfera militar (MARTEL, 2015, p. 25; BRANDS, 2014, p. 2).

A realidade ambígua da Guerra Fria trouxe um novo pano de fundo para o estudo da grande estratégia, dado o equilíbrio de terror e a deterrência¹⁸ que marcaram tal período, em que uma verdadeira estratégia deveria incluir tanto a paz quanto a guerra, no sentido de integração de políticas, para ser efetiva. Assim, o propósito da grande estratégia seria a integração entre fins e meios. Mas isso não significa dizer que existe uma unidade de propósitos, quando se discute a temática da grande estratégia, pois “(...) o que observamos, sempre no campo da ação estatal, é o entrechoque de interesses e iniciativas, em um sistema complexo e fragmentado (...)” (CRUZ, 2012, p. 9), pois os interesses dos atores não são objetivamente determinados, no sentido de que eles existem e variam dentro da ação dos agentes, e, portanto, não devem ser tomados como elementos permanentes, imutáveis (CRUZ, 2012, p. 20).

A temática da grande estratégia continuou a ser discutida contemporaneamente, com alguns autores mantendo o foco nas origens militares do conceito, como é o caso de Art

¹⁶ Do original: “*Defeating an enemy was not an end in and of itself; it was simply the means of securing a better peace for the nation and its people*” (BRANDS, 2014, p. 2).

¹⁷ Do original: “*Moreover, fighting power is but one of the instruments of grand strategy – which should take account of and apply the power of financial pressure, of diplomatic pressure, of commercial pressure, and, not least of ethical pressure to weaken the opponent’s will*” (HART, 1967, p. 322).

¹⁸ A deterrência, no sentido em que é empregada para descrever a realidade da Guerra Fria, está apoiada na existente balança de poder, de forma a impedir que um adversário considere a possibilidade de desafiar outro, pois existirão consequências. Ou seja, no marco da rivalidade entre os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a posse de armas nucleares por um Estado – no caso, os EUA – levariam à deterrência de outro(s) Estado(s) – no caso, principalmente, a URSS –, buscando a intimidação.

(2009, p. 1, tradução nossa), que entende a grande estratégia como “(...) as formas com as quais um Estado, no caso os Estados Unidos, emprega seu poderio militar para apoiar seus interesses nacionais¹⁹”. Embora essa conceituação restrita de grande estratégia seja raramente utilizada, é interessante notar que, nessa perspectiva, a grande estratégia é diferente de política externa: esta elencaria quais são os interesses nacionais que o Estado deve perseguir, bem como os instrumentos (econômicos, políticos, militares, diplomáticos, etc), para garantir que o Estado busque e proteja esses interesses. A grande estratégia já teria um foco específico: ela se concentra em como o instrumental militar pode ser melhor utilizado, para apoiar os objetivos de política externa de um Estado.

Outros analistas, por sua vez, já entendem a grande estratégia como o maior nível de política externa, como a “arquitetura intelectual” da política externa. Van Apeldoorn e De Graaff (2016, p. 7), por exemplo, entendem que uma grande estratégia define objetivos de longo prazo e os meios para alcançá-los, o que implica a utilização de diversos instrumentos de curto prazo, para priorizar e alcançar os grandes objetivos (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 7).

A grande estratégia não é entendida como um mero apanhado de interesses nacionais e vai além do interesse militar, incluindo questões geopolíticas e geoeconômicas. Nesse sentido, a coerência no planejamento e na implementação da grande estratégia é essencial: ela não é um mero cômputo de interesses de grupos de pressão que influenciam os tomadores de decisão; mas, ao mesmo tempo, os tomadores de decisão não estão isolados e também precisam lidar com os esforços feitos pelas administrações anteriores e com eventos contingenciais (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016).

Dessa forma, a variação nos instrumentos utilizados para a implementação da grande estratégia no curto prazo assume caráter de destaque, mas a grande estratégia permanece, com propósito e coerência. É essencial saber como “(...) recursos finitos poderão ser usados para lidar com inúmeros desafios e oportunidades²⁰” (BRANDS, 2014, p. 3, tradução nossa), o que requer uma capacidade de adaptação e, embora ela esteja muito próxima às políticas (no sentido de *policy*) de um Estado, ela não precisa ser, necessariamente, formalizada ou detalhada, em documentos ou discursos oficiais. Na verdade, a declaração dos objetivos de

¹⁹ Do original: “(...) refers to the ways that a State, in the case the United States, employs its military power to support its national interests” (ART, 2009, p. 1).

²⁰ Do original: “Grand strategy requires a clear understanding of the nature of the international environment, a country’s highest goals and interests within that environment, the primary threats to those goals and interests, and the ways that finite resources can be used to deal with competing challenges and opportunities” (BRANDS, 2014, p. 3).

um Estado seria até mesmo contraproducente para o andamento dos mesmos (BRANDS, 2014, p. 5).

Posto isso, é importante ressaltar que o entendimento de grande estratégia como o maior nível de política externa, nos moldes propostos por Apeldoorn e De Graaff (2016), está alinhado ao entendimento da pesquisa, que discutirá, justamente, como a grande estratégia dos EUA é operacionalizada historicamente, levando em consideração os atores e as conjunturas enfrentadas e a necessidade de se utilizar diferentes instrumentos, no curto prazo, para se alcançar os maiores objetivos postos.

A pesquisa busca, na verdade, ir além, ao afirmar que a grande estratégia pode ser entendida como uma instituição. Ela não chega a ser formal, mas é expressa, em certa medida, em documentos e discursos oficiais e, talvez mais importante, ela pode ser deduzida, a partir de um conjunto de procedimentos e protocolos oficiais, conjunto este que molda grande parte da estrutura organizacional da comunidade política dos EUA.

E é justamente com isso em mente que, agora, será discutida a operacionalização do estudo de uma grande estratégia. Busca-se combinar os elementos de algumas abordagens clássicas, mas também delinear uma abordagem alternativa, que olha para a política global de um Estado, a partir de políticas particulares.

Uma das perspectivas possíveis para o estudo da grande estratégia, diante da crescente complexidade que pauta as sociedades, seria a da tradição realista em Relações Internacionais. Tal perspectiva está fundamentada na ideia de que os Estados são as unidades máximas de poder e únicos atores no sistema internacional, além de serem movidos por interesses racionais; os Estados seriam, assim, atores homogêneos e unitários, que concentram o interesse nacional em decisões coerentes, na busca pela sobrevivência (HILL, 2003, pp. 7-9).

Outra perspectiva seria a do modelo de política burocrática, que analisa as decisões estatais como se fossem resultantes de barganhas entre grupos de interesses. Esse modelo de análise não enxerga um ator unitário, mas, sim, vários atores que atuam não apenas com um único objetivo estratégico em mente, mas, diversos – os quais poderiam variar entre distintas concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais (ALISSON, 1969, p. 707). Nessa perspectiva, líderes políticos ocupam o topo hierárquico de comando e atuam com outros líderes, que ocupam posições cruciais em organizações burocráticas estatais, com o compartilhamento de poder, de acordo com essa estrutura (ALISSON, 1969, pp. 707-708).

Outra perspectiva, por fim, seria a do processo organizacional, segundo o qual as decisões são frutos das rotinas das organizações que compõem o Estado, que não é, portanto, um ator unitário. Nessa linha de raciocínio, as organizações são encaradas como verdadeiras

unidades de ação estratégica, em que “as estratégias não resultam da ação deliberada de grupos ou indivíduos, mas “emergem” como padrões cristalizados de comportamento” (CRUZ, 2012, pp. 13-14). Cada organização é responsável por um conjunto de problemas, agindo de forma quase independente em sua resolução, com baixo nível de interferência de líderes governamentais na performance de rotinas ou padrões de coordenação, que vão se cristalizando (ALISSON, 1969, p. 698).

Embora tais perspectivas possuam aspectos de relevância, ao se analisar política e grande estratégia, é necessário expandir o escopo. Afinal, não se trata de assumir que o Estado é unitário, na busca por um objetivo geral – a unidade de propósitos, conforme apontado anteriormente, não condiz com a realidade material de disputa e de entrelaçamento de interesses e iniciativas –, ou excessivamente fragmentado em seus processos de tomada de decisão, cujos resultados seriam frutos de barganhas políticas internas (CRUZ, 2012, pp. 9-11). Além disso, tratar uma estratégia como padrão de comportamento é, *a priori*, uma redundância. Ainda, segundo a perspectiva organizacional, a estratégia não é um atributo do sistema estatal, mas das organizações que o compõem – o que não ajuda no entendimento de políticas de caráter generalizante (CRUZ, 2012, p. 15).

Entretanto, um aspecto do paradigma organizacional é interessante para a construção de uma abordagem alternativa do estudo da grande estratégia, a saber: a ênfase nos procedimentos padrões e nos programas, como fonte de coordenação para a ação de milhares de indivíduos que lidam, com certa independência, com “situações-problema” de forma rotineira (CRUZ, 2012, p. 15). A grande estratégia pode ser analisada, a partir de tal aspecto, pois abarca a coordenação de atividades de inúmeros agentes em um processo no qual “o Estado observa e avalia suas operações e comunica-se permanentemente a respeito delas com seus funcionários e com o conjunto da sociedade” (CRUZ, 2012, p. 16), em uma verdadeira interação estratégica, numa cadeia de ações e reações.

Assim, tem-se que: i) o fluxo contínuo de comunicações cruzadas é a realidade coordenadora no nível organizacional de uma forma que, se não produz uma harmonia, ao menos não é cacofônica e ii) o elemento primário para o estudo da grande estratégia é o processo político que envolve sua formulação e implementação (CRUZ, 2012, p. 17). Há, assim, uma certa linha que conduz as decisões e que promove certa coerência e é preciso olhar para o passado para compreendê-la.

Nesse sentido, a grande estratégia pode ser entendida “(...) como as orientações gerais que pautam a conduta de um Estado, em sua relação com o mundo” (CRUZ, 2012, p. 18). E, aqui, é importante marcar que estas são coordenadas mais ou menos gerais, dado o elemento

da intencionalidade como parte integrante da ação estratégica, mas que não são compreendidas como resultantes de planos milimetricamente calculados. Além disso, essas coordenadas são, sempre, o fruto de uma assimetria de poder entre os atores, com alguns sendo privilegiados, enquanto outros são marginalizados, em determinados momentos.

Tais orientações gerais são realizadas, a partir de políticas particulares, específicas. Em seu estudo sobre política econômica e industrial, no limiar dos anos 1990, no Brasil, Cruz (1992, p. 16) discute como as estratégias econômicas de um Estado devem ser caracterizadas por medidas coerentes e compatíveis com as ações de longo prazo, mas que também precisam estar alinhadas com o tratamento das questões de conjuntura, de resolução mais imediata. E é justamente daí que decorre “(...) ser impossível analisar em profundidade a concepção geral da política, sem levar em conta os diferentes aspectos que a particularizam” (CRUZ, 1992, p. 16) – ao mesmo tempo em que é imprescindível analisar políticas particulares, em relação ao marco geral.

O mesmo é válido para o estudo da grande estratégia dentro da abordagem alternativa que se delineia, no sentido de buscar a compatibilização entre uma política particular e a geral, integrando políticas que são funcional e espacialmente diferenciadas, como partes cruciais de uma grande estratégia (CRUZ, 2012, p. 18). Os elementos da intencionalidade e do entrelaçamento de ideias e de interesses do processo político não são abandonados nessa perspectiva: na realidade, tais categorias permitem o olhar focalizado para o processo de formulação e de implementação de uma política particular, sem perder do horizonte as coordenadas gerais que pautam a conduta de um Estado no sistema internacional, bem como suas transformações, ao longo do tempo.

A noção de referencial normativo de Muller (1985) é interessante nesse quadro analítico, compreendido como a representação de um setor (ou área de problema) e de sua relação com a sociedade. O referencial normativo é composto pelos referenciais global e setorial, que são categorias para análise, e pelos elementos de integração do setorial no global. O referencial global não é um projeto perfeitamente integrado, mas sim a imagem em torno da qual as representações setoriais se organizam. Ele demarca um campo de disputas, estabelecendo relações hierárquicas entre suas normas internas. O referencial setorial, por sua vez, é caracterizado pela percepção que tem de um dado setor dos grupos dominantes, que expressam sua liderança (MULLER, 1985, p. 170).

Cruz (1992, p. 22) aponta que é preciso sempre pensar que “(...) as categorias sugeridas – mediadores global e setorial – delimitam universos de papéis internamente cindidos por rivalidades e conflitos de várias ordens”, o que ressalta justamente a

complexidade da realidade e o entrelaçamento de ideias e interesses entre os atores. Porém, isso não elimina suas relações e os elementos de integração do setorial no global, pois é a representação entre esses dois mediadores que estrutura uma política, hierarquizando seus objetivos e determinando o seu alcance social e geográfico (MULLER, 1985).

É nessa dinâmica entre particular e geral, entre setorial e global, que as políticas são delineadas e implementadas por um Estado, em um processo em que as forças sociais e políticas se reposicionam constantemente. Desse modo, pode-se concluir que “a integração entre esses dois planos – o global e o setorial – será sempre parcial, assumirá valores diferentes, segundo o setor (ou a área da política), e variará fortemente ao longo do tempo” (CRUZ, 2012, p. 19).

Em momentos de crise, a não correspondência na dinâmica entre o setorial e o global é mais evidente, com as diferenças de interesses mais reveladas na arena de embate político. Mas, em situações mais rotineiras, a coerência predomina na dinâmica. Pode-se entender, portanto, que conjunturas críticas surgirão e afetarão a instituição em estudo, que é a grande estratégia, e sua política particular, a política externa para a China; mas, nos próximos capítulos, serão apresentados argumentos de que as decisões e compromissos passados continuam a influenciar a reprodução dos mecanismos institucionais em curso.

Tal quadro de análise é essencial para o estudo da grande estratégia, no sentido de que ela não é um plano formulado e seguido à risca pelos dirigentes de um Estado: ela é melhor compreendida como se fossem coordenadas gerais que pautam as relações estatais, a partir de políticas particulares, diferenciadas. O trato da conjuntura é essencial, em qualquer governo, mas os acontecimentos conjunturais também estão inseridos em uma cadeia de acontecimentos na qual os atores se posicionam e se reposicionam de forma constante, em uma lógica de ação estratégica.

Nesse sentido, “(...) períodos de realinhamento crítico são caracterizados também pelo adensamento do fluxo de comunicação entre os atores, pela abertura de condutos transversais (...)” (CRUZ, 1992, p. 40). Isso significa dizer que novas conjunturas críticas aumentam ou diminuem a influência dos atores na grande estratégia, abrindo espaço para que outras instâncias passem a estar mais presentes no debate sobre formulação e implementação de grande estratégia ou para que sejam, até mesmo criadas novas instâncias. É para esse debate que olharemos a seguir.

1.3.2 Implementação da grande estratégia por atores

As instituições são entendidas como o legado de processos históricos, mas elas não

são o fruto de um desenvolvimento unidirecional e, sim, o resultado de lutas políticas. Assim, podem passar por transformações e desdobramentos não intencionais, ao longo do tempo, enquanto moldam o comportamento dos mais diversos atores. E as instituições, como dito anteriormente, não são mecanismos de coordenação neutros, mas, “(...) na verdade, refletem e também reproduzem e expandem determinados padrões de distribuição de poder na política”²¹ (THELEN, 1999, p. 394, tradução nossa).

Assim, uma análise que se propõe a entender a grande estratégia dos EUA como uma instituição, precisa levar em consideração os atores que moldam e que são influenciados no e pelo processo de configuração dessa grande estratégia, que se transforma com o passar do tempo, com novas conjunturas críticas e com a reconfiguração de forças dos atores.

Hill (2003, p. 20) entende que os atores não são entidades abstratas, mas sim os próprios tomadores de decisão, que possuem a capacidade de formular políticas e de executá-las. Esses atores são constrangidos pela estrutura, que podem ser processos ou padrões de interação entre os atores. A estrutura, assim, afeta as decisões dos atores e também é moldada pelas decisões que eles tomam, criando um processo dinâmico (HILL, 2003, p. 26).

É com isso em mente que este item discute o papel dos atores na grande estratégia dos EUA, buscando compreender a interlocução entre os mais diversos atores que medeiam e influenciam tal política, ressaltando que o elemento primário para a compreensão da grande estratégia é o processo político que envolve sua formulação e implementação.

No caso dos EUA, vamos elencar os atores mais comuns e diretamente envolvidos na articulação da grande estratégia. Em primeiro lugar, o presidente dos EUA acumula papéis institucionalizados que se desdobram em chefe de Estado, comandante em chefe (*commander in chief*) das forças armadas e diplomata chefe, sendo responsável pela negociação de tratados, nomeação de diplomatas e determinação de políticas específicas. É possível, portanto, compreender a presidência, a partir do papel de chefe do Executivo ou de seu papel como legislador chefe.

Ao longo do tempo, o papel do presidente na formulação da política externa estadunidense cresceu, mas é essencial ressaltar que “o foco primário dos sistemas de formulação de política externa dos EUA repousa em uma infraestrutura executiva de departamentos e agências cujas raízes e autoridades são derivadas do poder constitucional

²¹ Do original: “The idea is that institutions are not neutral coordinating mechanisms but in fact reflect, and also reproduce and magnify, particular patterns of power distribution in politics” (THELEN, 1999, p. 394).

conferido ao gabinete presidencial²² (FOLEY, 2008, p. 111, tradução nossa). Assim, o papel do presidente na formulação da política externa precisa ser observado, em relação a instâncias como o Departamento de Defesa, de Estado e do Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council*, NSC)²³, por exemplo, que são parte do poder Executivo.

O NSC é presidido pelo presidente e é composto por figuras constantes, como o vice-presidente, os Secretários de Defesa, de Estado e do Tesouro, o diretor da CIA e o Conselheiro de Segurança Nacional, dentre outros, bem como outras figuras cuja participação é mais esporádica, quando considerado necessária. Além disso, a configuração política do NSC varia ao longo das administrações estadunidenses, principalmente a partir das escolhas pessoais feitas pelo presidente em exercício, mas algumas figuras são mais recorrentes, como é o caso dos Secretários de Defesa e de Estado, que são conselheiros diretamente subordinados ao presidente, e do Conselheiro de Segurança Nacional, cuja nomeação é feita pelo presidente e que não requer a aprovação do Congresso norte-americano. Juntos, eles constituem a chamada tríade política (*policy triad*), no sentido de constituição de políticas, com as funções de aconselhamento do presidente sobre a integração das esferas doméstica e internacional e o andamento das políticas militares (HAFNER, 1994, p. 39).

É importante observar que, além de suas funções como conselheiros diretos do presidente por meio do NSC, os Secretários de Defesa e de Estado acumulam as funções de organização e de chefia de seus respectivos departamentos. Além disso, os Departamentos de Defesa e de Estado estão em constante diálogo com o Congresso e com outros departamentos estatais²⁴, o que demonstra o alto nível de troca de informações (*input*) que ocorre nessa instância (SARKESIAN *et al.*, 2008, pp. 92-97).

Entretanto, nenhum presidente que almeje aprovar suas iniciativas pode isolar-se do Congresso ou das lideranças da Câmara e do Senado. Pelo contrário: o papel do Congresso para o desenvolvimento e apoio de uma política é essencial, com destaque para sua prerrogativa de controle orçamental, o que pode afetar drasticamente uma política pretendida

²² Do original: “*The primary focus of America’s foreign policy-making systems lies with an executive infrastructure of departments and agencies whose roots and authority are drawn from the initial grant of constitutional power to the presidential office*” (FOLEY, 2008, p. 111).

²³ Foi somente com o *National Security Act* de 1947 que a integração entre as funções militar, política e de inteligência no processo de constituição de políticas de segurança nacional foi realizada, com a criação do NSC pelo Congresso. O Conselho não tem um braço operacional, pois suas recomendações, se aprovadas pelo presidente, precisam ser implementadas pelos Departamentos de Defesa, de Estado e pela Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency*, CIA).

²⁴ “*Aside from their advisory functions as statutory members of the NSC, the secretaries of state and defense also play significant roles in the national security establishment as cabinet members and department heads. Furthermore, the Departments of State and Defense have substantial links to Congress and are involved in a variety of formal relationships with other countries. Their perspectives thus reflect many influences*” (SARKESIAN *et al.*, 2008, pp. 92-97).

pela presidência (SARKESIAN *et al.*, 2008, p. 187). Nesse sentido, é interessante observar a influência do Congresso no processo de formulação da política externa dos EUA, embora a partir de uma perspectiva muitas vezes ambígua e até mesmo secundária (FOLEY, 2008, p. 116), mas com inegável destaque para a prerrogativa de declaração de guerra e de ratificação de tratados internacionais.

O Senado e a Câmara dos Representantes compõem o cerne do Legislativo dos EUA e é especialmente interessante observar a lógica de interação entre os partidos Democrata e Republicano, em tais instâncias. Conforme observado por Prado (2017, p. 83),

“a cooperação bipartidária (*bipartisanship*) foi observada em alguns momentos da história política dos EUA. Trata-se de um acordo ou cooperação entre dois partidos políticos que são normalmente opostos em suas políticas para que a maioria, ou quase maioria, dos partidos no Congresso vote em conjunto”.

Nos EUA, a cooperação bipartidária pode ser analisada especialmente em temas de política externa e de segurança nacional, com apoio a decisões presidenciais e aprovação de significativos orçamentos. Mas também é interessante notar que o Congresso estadunidense passou a analisar mais de perto as questões de política externa por meio de subcomitês e a questionar o sigilo e centralização das decisões na esfera executiva, especialmente a partir dos desdobramentos da Guerra do Vietnã, e legislações, como o *War Powers Act*, de 1973, expandiram o papel do Congresso em tais áreas (SARKESIAN *et al.*, 2008, p. 179).

Os representantes do Executivo e o Legislativo – bem como os de diversas outras instâncias da vida política – não estão isolados em suas funções e, como argumentado, não fazem parte de instituições neutras. Como apontam Van Apeldoorn e De Graaff (2016, p. 13, tradução nossa, grifo dos autores), “o poder estatal precisa ser analisado, em relação ao poder *privado* que está enraizado na sociedade e às relações sociais predominantemente desiguais²⁵”. Nesse sentido, é preciso observar o papel que atores não governamentais desempenham na formulação das mais diversas políticas e, mais especificamente, na grande estratégia.

Grupos de interesse, entendidos como organizações formais ou informais, em torno das quais indivíduos se agrupam para perseguir determinados interesses e influenciar na elaboração de regras burocráticas (com o exercício de *lobby*), são um dos exemplos de atores não governamentais. Embora não sejam considerados como grupos de interesse propriamente ditos por grande parte da literatura, *think tanks*, ou simplesmente incubadores de ideias, também são instâncias que influenciam o processo de formulação das políticas de um Estado.

²⁵ Do original: “(...) *state power has to be seen in relation to private power rooted in society and prevalent unequal social relations*” (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 13).

Tais organizações realizam pesquisas e análises para a formulação de políticas públicas, fornecem consultorias para governos e agências governamentais e proveem funcionários especializados para o setor público, dentre outras funções (McGANN, 2003, p. 88). Buscam instruir e convencer funcionários públicos, legisladores ou o público em geral (GRAY, 1978, p. 182).

Suas origens datam desde o começo do século XX, mas sua expansão ocorreu principalmente nos EUA, no final da Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra Fria, o que foi visto por alguns autores como uma resposta positiva para a formulação de propostas, em um contexto de aprofundamento de problemas transnacionais (McGANN, 2003). Outros autores, por sua vez, já ressaltam o aspecto subjetivo do papel dessas organizações na formulação de políticas governamentais, pois cada *think tank* se localiza em um ponto diferente do espectro ideológico e possui diferentes fontes de financiamento, por exemplo (BERTELLI; WENGER, 2009, p. 225).

Os *think tanks* não estão associados diretamente com partidos políticos, mas eles não estão dissociados da prática política. Pelo contrário:

“por reunir intelectuais (alguns, acadêmicos) e profissionais de outros segmentos, os *think tanks* aproximam duas pontas que são contraditórias: a objetividade científica, caracterizada pelo rigor metodológico – suposta garantia de produção de um saber neutro, imparcial, isento, acima de outros saberes – e a prática política, que em sua essência é ação humana estratégica, mas guiada por valores que configuram o pensamento político” (SILVEIRA, 2013, p. 9).

Nesse sentido, um ponto importante observado por Gray (1978, p. 182), é que os *think tanks* não são incubadoras de ideias gerais, voltadas para um possível “bem-comum”, mas estão integrados, em grande medida, ao setor de pesquisa e desenvolvimento da indústria de defesa norte-americana. Assim, suas pesquisas e proposições estão diretamente voltadas para temas de segurança nacional e de política externa, principalmente.

É importante ressaltar que tais organizações funcionam como uma porta giratória (*revolving door*) para políticos que deixaram seus cargos e que passam a fazer parte dos mais diversos *think tanks*, bem como um cartão de visitas para especialistas serem convidados a participar de governos, o que explica a caracterização de tais organizações como um “governo sombra” (*shadow government*) ou o quarto braço do governo (TAO, 2018, p. v), pois

“nos EUA, uma vez que há troca de lideranças no governo, também haverá mudança nas equipes, nos níveis médio e alto das instituições administrativas. As vagas são normalmente ocupadas por especialistas e por acadêmicos que vêm de *think tanks*. Enquanto isso, *think tanks* proporcionam um ambiente institucional para funcionários de administrações antigas, possibilitando que eles usem informações que coletaram previamente no governo e continuem a se envolver no debate sobre

importantes questões diplomáticas (...)”²⁶ (WEI, 2018, pp. 17-18, tradução nossa).

Nesse sentido, antes de analisar, no segundo capítulo, a grande estratégia dos EUA e como a China está presente nela, ao longo do tempo, o último item deste capítulo recupera, a partir de um ponto de vista já mais empírico, as opções competitivas majoritárias de grandes estratégia dos EUA, que são separadas entre neoisolacionismo, engajamento seletivo, segurança cooperativa e primazia, seguindo a classificação proposta por Posen e Ross (1997), e que marcaram grande parte da estratégia dos EUA, ao longo de sua história.

1.3.3 O debate sobre a grande estratégia dos EUA

Nesse item, a análise sobre a grande estratégia será baseada em algumas perguntas: i) quais são os interesses e objetivos dos EUA?; ii) quais são as ameaças a esses interesses e objetivos?; iii) quais são as respostas adequadas a essas ameaças e quais princípios deveriam guiar uma grande estratégia estadunidense? A partir de tais perguntas, quatro perspectivas competitivas e majoritárias são destacadas, a dizer, o neoisolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia, com diferentes entendimentos sobre quais deveriam ser os rumos de uma grande estratégia dos EUA (POSEN; ROSS, 1997, p. 5).

É importante ressaltar que o neoisolacionismo está alinhado com a postura isolacionista em política externa, que defende uma posição de desengajamento dos EUA, diante de assuntos internacionais, enquanto as outras três perspectivas estão alinhadas com o discurso internacionalista em política externa, que defende, basicamente, uma postura engajada dos EUA, no sistema internacional, sendo que o grau de engajamento varia nas percepções das perspectivas concorrentes (STORTI, 2009, p. 56).

Também é essencial destacar que tal nomenclatura, por mais importante que seja visando à maior clareza no debate, também é questionada, inclusive, por pesquisadores que são enquadrados nas próprias perspectivas. Os neoisolacionistas, por exemplo, raramente referem-se a si mesmos como neoisolacionistas (POSEN; ROSS, 1997, p. 9). Levando em consideração tais colocações, este item busca ressaltar, mesmo que brevemente, as principais respostas de cada perspectiva às perguntas elencadas, destacando suas premissas sobre política internacional e sobre como a grande estratégia dos EUA deveria ser.

²⁶ Do original: “*In the United States, once the government changes leaderships, personnel in the middle and high levels of the administrative institutions will also change. Vacancies are often filled by experts and scholars from think tanks. Meanwhile, think tanks provide an institutional environment for former government officials, making it possible for them to use information they collected previously in the government, continue to involve in debate on important diplomatic policy, and therefore constitute an informal constraints on foreign policymaking institutions*” (WEI, 2018, pp. 17-18).

Em primeiro lugar, a perspectiva neoisolacionista. O prefixo “neo” é importante nessa categorização, pois, conforme apontado por Storti (2009, p. 56), “a vertente contemporânea que prega o desengajamento norte-americano será denominada de neoisolacionista, em contraste à vertente vanguardista que retoma a época da independência do país”, entendida como isolacionismo tradicional.

A perspectiva isolacionista em política externa, portanto, é compreendida como uma “(...) referência à escala geográfica dos interesses de determinado país, e esta é uma opção que defende o engajamento mínimo com temas e atores externos, com vistas a centrar os esforços nacionais na consolidação e desenvolvimento da sociedade doméstica” (FÁVERO, 2014, p. 36). Nesse sentido, a interação diplomática de uma nação com tradição de política externa isolacionista é a de manter os mínimos contatos possíveis com o exterior, buscando tão somente as relações que atendam aos interesses da comunidade nacional.

Posen e Ross (1997, p. 9) afirmam que o neoisolacionismo é a postura menos ambiciosa, em termos de política externa, e a menos preterida entre formuladores de política. Tal perspectiva tem como base um conjunto restrito de interesses nacionais que tornam uma postura internacionalista não somente desnecessária, mas também contra produtiva. Assim, seus principais teóricos defendem a limitação do conceito de interesse nacional, que deveria ser entendido, em termos de proteção do território nacional e da população e de manutenção do desenvolvimento econômico.

Tal concepção de grande estratégia está baseada no realismo defensivo, que advoga uma política externa norte-americana prudente, a dizer, uma política externa que não seja caracterizada pelo expansionismo e nem por um comportamento agressivo – o que poderia promover o contrabalanceamento do poderio dos EUA por outros Estados através de alianças (SCHMIDT, 2009, pp. 12-13). Evidentemente, os EUA continuariam a ter interesses que poderiam ser ameaçados no plano internacional, mas, nessa perspectiva, sua grande estratégia deveria ser baseada na proteção territorial e populacional e voltada ao desenvolvimento econômico.

Essa perspectiva não acredita que haja um poder capaz de ameaçar a soberania, a segurança e a integridade territorial dos EUA. Assim como ocorria com a perspectiva do isolacionismo tradicional, os principais teóricos neoisolacionistas ressaltam como o isolamento geográfico do país, cercado por oceanos, faz com que a possibilidade de ameaças seja diminuta, tanto no âmbito militar quanto econômico. O arsenal nuclear estadunidense também é apontado como um fator crucial para a segurança nacional (POSEN; ROSS, 1997, p. 12). E, “na ausência de ameaças à segurança interna dos EUA, o neoisolacionismo afirma

que a defesa nacional raramente justificará intervenções no exterior²⁷” (POSEN; ROSS, 1997, p. 13, tradução nossa).

Isso significa que os EUA não são responsáveis pela manutenção da ordem internacional e que não poderiam arcar com os custos de tal empreitada. Além disso, a promoção da democracia e do discurso de liberdade, em cruzadas, para promover o chamado “espírito estadunidense”, só poderiam gerar ressentimento de outros Estados para com os EUA e, portanto, dificilmente poderiam ser elementos centrais de uma grande estratégia. A preservação da capacidade independente de ação deveria ser o foco dos EUA, que também deveriam manter-se alheios a conflitos políticos e a guerras internacionais, desde que estes não representassem ameaças diretas aos EUA e não alterassem a balança de poder internacional (POSEN; ROSS, 1997, pp. 13-14).

Esse argumento também é defendido por Huntington (1997, p. 42), ao afirmar que

“(…) ao invés de formular esquemas irrealistas para grandes conquistas no exterior, as elites de política externa deveriam dedicar suas energias criando planos para diminuir o envolvimento estadunidense no mundo de formas que resguardariam os possíveis futuros interesses nacionais²⁸”.

Nessa mesma linha argumentativa, a presença dos EUA e o comprometimento com a segurança de parceiros, na Europa e na Ásia, deveriam ser gradualmente reduzidos:

“os neoisolacionistas acreditam que os gastos militares do país devem ser diminuídos, e a diferença redirecionada para gargalos domésticos em áreas tais como saúde e educação. Com o afastamento dos EUA de questões de segurança internacional, não seria mais necessário manter uma grande estrutura militar, condicionada pela presença dos Estados Unidos em outros países, com isso, naturalmente seria possível haver uma diminuição nas Forças Armadas e consequentemente dos gastos militares do país” (STORTI, 2009, p. 61).

Para tal perspectiva, o fim da Guerra Fria também interrompia a necessidade de atuação ativa dos EUA, no sistema internacional, sendo uma oportunidade para o retorno da atenção às questões domésticas, garantindo, assim, o desengajamento norte-americano (SCHMIDT, 2008, p. 19). A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, é vista como uma iniciativa anacrônica, que não deveria ser expandida e que, pelo contrário, deveria ser deixada aos cuidados da Europa (POSEN; ROSS, 1997, p. 15).

Mas, diferentemente do desengajamento total defendido na Europa e na Ásia, alguns autores da perspectiva neoisolacionista defendem somente a retirada parcial das forças

²⁷ Do original: “Given the absence of threats to the U.S. homeland, neo-isolationism holds that national defense will seldom justify intervention abroad” (POSEN; ROSS, 1997, p. 13).

²⁸ Do original: “Hence, instead of formulating unrealistic schemes for grand endeavors abroad, foreign policy elites might well devote their energies to designing plans for lowering American involvement in the world in ways that will safeguard possible future national interests” (HUNTINGTON, 1997, p. 42).

estadunidenses do Oriente Médio, devido principalmente aos interesses energéticos dos EUA na região e à incapacidade dos países parceiros de se defenderem, principalmente na região do Golfo Pérsico, abundante em petróleo e vital para a prosperidade econômica dos EUA (GHOLZ; PRESS; SAPOLSKY, 1997, p. 25).

Os neoisolacionistas defendem uma postura de desengajamento internacional e, sobretudo, de restrição dos interesses nacionais do país. Posen e Ross (1997, pp. 15-16) afirmam que os EUA seriam, de fato, o país com maior capacidade de se afastar da cena internacional sem dificuldades, embora reconheçam que isso dificilmente atenderia aos interesses nacionais – por mais limitados que eles fossem – no longo prazo, pois o desaparecimento dos EUA do palco internacional levaria a uma competição por segurança e à expansão de potenciais hegemônias regionais, o que acirraria as tensões internacionais em um contexto em que os EUA teriam reduzida capacidade de influência ou de gestão dos acontecimentos.

Posto isso, o debate volta-se para as perspectivas que integram o quadro do internacionalismo, as quais se opõem às premissas defendidas pelos neoisolacionistas. Para os internacionalistas, o fim da Segunda Guerra Mundial foi essencial para que os EUA abandonassem a postura isolacionista, que havia entrado em pauta com o fim da Primeira Guerra Mundial, e passassem a consolidar sua liderança por meio de uma política externa ativa e promotora de uma ordem internacional baseada na abertura econômica e em princípios liberais.

De acordo com os teóricos do internacionalismo, é exatamente por conta dessa capacidade dos EUA de exercerem tal liderança que o país é tão seguro e próspero (SCHMIDT, 2009, p. 20). Em resumo,

“(...) o internacionalismo liberal é pautado em algumas ideias: i) a promoção de um sistema aberto, baseado em regras em que os Estados podem negociar e cooperar para atingir ganhos mútuos; ii) a suposição de que os povos e governos têm interesses comuns no estabelecimento de uma ordem mundial cooperativa, organizada em torno dos princípios de contenção, reciprocidade e soberania; iii) a ideia de que os Estados podem superar restrições e cooperar para resolver dilemas de segurança, encaminhar por uma ação coletiva e criar um sistema aberto e estável; e iv) a suposição de que Estados poderosos exercerão o poder de forma moderada, buscando transmitir credibilidade e conseguir compromissos de outros Estados” (IKENBERRY, 2009 *apud* PRADO, 2017, p. 30).

O engajamento seletivo, conforme o próprio nome sugere, faz parte da perspectiva internacionalista e defende uma atuação ativa dos EUA, no sistema internacional, mas desde que essa atuação seja pontual e direcionada para a manutenção da paz entre as grandes potências (STORTI, 2009, p. 62). Tal perspectiva emerge da tradição realista em Relações Internacionais, mas, conforme Posen e Ross (1997, p. 17) apontam, ela não é caracterizada

pelo que chamam de um realismo mínimo (*minimal realism*), que pauta a perspectiva neoisolacionista, nem por um realismo exacerbado (*maximal realism*), que pauta a perspectiva da primazia. O engajamento seletivo está, na verdade, mais baseado na ideia de balanço de poder presente na obra de Hans Morgenthau²⁹.

Por isso, seu foco reside na busca pela paz entre potências que possuem potencial militar e industrial, para tornarem-se grandes potências, de forma a garantir que os EUA não sejam ameaçados nesse possível cenário futuro. A ideia central é que os Estados contrabalanceiam e que a capacidade nuclear é um importante fator para o defensor do *status quo*³⁰ (POSEN; ROSS, 1997, p. 18), que, no caso, seriam os próprios EUA.

Entretanto, os teóricos da perspectiva reconhecem que o contrabalanceamento pode ser tardio e que a deterrência nuclear nem sempre é eficaz. Mas isso só reforça a ideia de que os EUA deveriam se engajar no exterior, trabalhando para que essas possibilidades não se concretizem e nem afetem seus interesses, em determinadas situações e regiões. É importante salientar que o engajamento seletivo tem consciência dos recursos estatais limitados e que, portanto, seria impossível manter a paz, tanto no âmbito doméstico quanto internacional, mas isso não significa que o Estado não deva se envolver em questões internacionais (ART, 1991; POSEN; ROSS, 1997, p. 19).

Para a perspectiva do engajamento seletivo, alianças são interessantes para que os EUA alcancem seus objetivos, principalmente, nas regiões que são do seu interesse, sendo a OTAN o exemplo mais citado. Nesse sentido, “(...) como os EUA não têm poder suficiente para sustentar sozinhos a ordem internacional, a conservação de alianças fortes, como a OTAN, é indispensável, mas sua expansão não é defendida” (STORTI, 2009, p. 63).

Nessa perspectiva, alguns países ganham notoriedade e deveriam ser acompanhados de perto. O México é um dos principais exemplos, pelo simples fato de ser um país extremamente próximo aos EUA. Outros ganham destaque na perspectiva do engajamento seletivo quando envolvidos na questão da proliferação nuclear, com alguns países sendo considerados, por parte dos EUA, como insensíveis aos riscos e custos que a aquisição de material nuclear gera. São os casos do Irã, do Iraque e da Coreia do Norte. A postura dos EUA deveria ser vigilante para com os movimentos desses países e assertiva, no sentido de garantir que se posicionarão contrariamente às ambições nucleares desses Estados, podendo,

²⁹ Mais especificamente: MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1978.

³⁰ “*Selective engagement shares the neo-isolationist expectation that states balance, and that nuclear weapons favor the defender of the status quo*” (POSEN; ROSS, 1997, p. 18).

inclusive, intervir – embora o uso da força não seja um consenso nessa perspectiva, dado os elevados custos envolvidos em uma intervenção (POSEN; ROSS, 1997, p. 19).

Alguns de seus teóricos também reconhecem a importância do isolamento geográfico dos EUA para a segurança nacional, como fazem os teóricos neoisolacionistas. Mas tal perspectiva já considera qualquer grande potência na Eurásia, como uma ameaça para os EUA. Posen, por exemplo, afirma que os EUA não deveriam atuar somente no sentido de reduzir as chances de guerra entre as grandes potências, mas ir além e opor-se, de fato, a qualquer país que mostrasse sinais de tornar-se um hegêmona, na Eurásia, “(...) que viria a conquistar ou, até mesmo, a dominar os centros mundiais de poder industrial e econômico³¹” (POSEN; ROSS, 1997, p. 17, tradução nossa).

Tal estratégia, quando comparada com as demais perspectivas, é vista como passível de menor apoio por parte dos eleitores do país, em função de sua prerrogativa de exercício lento e continuado de poderio dos EUA, e como pouco comprometida com princípios que tradicionalmente estariam mais relacionados à política externa dos EUA, como o nacionalismo, que torna a perspectiva da primazia facilmente reconhecida e assimilada. Posen e Ross (1997, p. 22) se perguntam se tal estratégia, que espera que os EUA ignorem muitos dos problemas internacionais, não levaria a um desgaste da reputação estadunidense. Esses autores ressaltam, sobretudo, como é difícil traçar uma linha divisória entre questões consideradas menores, que aparentemente não teriam grande impacto nas relações entre as potências, e as que, de fato, fariam com que o envolvimento do país fosse necessário.

Enquanto o engajamento seletivo considera as grandes potências um foco de possíveis conflitos, a perspectiva da segurança cooperativa acredita que essas mesmas grandes potências são essenciais para a manutenção da paz e da ordem internacionais. Aqui já é possível destacar uma importante diferença que informa a perspectiva da segurança cooperativa, de inspiração liberal, em relação às outras três perspectivas, baseadas no realismo.

A segurança cooperativa acredita que,

“por serem formadas na sua maioria por democracias e Estados que compartilham de diversos valores, dificilmente estes entrariam em guerra entre si, e estariam, na verdade, mais propensos a promoverem a segurança de maneira coletiva” (STORTI, 2009, p. 64).

³¹ Do original: “(...) *the United States should not only act to reduce the probability of great power war, it should also pursue the traditional policy of opposing the rise of a Eurasian hegemon who would conquer or even dominate the world's centers of industrial and economic power*” (POSEN; ROSS, 1997, p. 17).

Isso demonstra como a teoria da paz democrática³², que defende que democracias liberais dificilmente entrariam em guerra entre si, permeia toda a discussão na perspectiva, que considera a paz como algo efetivamente indivisível.

Para os teóricos da segurança cooperativa, os EUA teriam um imenso interesse em manter a paz internacional e em agir através de vias multilaterais. Não seria possível ignorar ameaças ou mesmo problemas que pareceriam distantes: o armamento usado em uma guerra longínqua pode ser usado em outra guerra próxima, que viria a afetar os EUA ou seus interesses. Guerras intraestatais, portanto, não deveriam ser marginalizadas, como defendem as perspectivas neoisolacionista e do engajamento seletivo (STORTI, 2009, p. 65).

Assim, para que haja uma adesão à segurança cooperativa de forma efetiva, é imperativo que haja uma interdependência estratégica (*strategic interdependence*) que conecte a segurança e a inteligência dos EUA e seus aliados aos acontecimentos relacionados à segurança internacional, pois guerras intraestatais podem tornar-se interestatais (POSEN; ROSS, 1997, p. 25). Evidentemente, estruturas globais de segurança cooperativa não emergirão completamente desenvolvidas. É necessário tempo para que os arranjos já existentes sejam sedimentados com base nos princípios da perspectiva e para que sejam unificados e fortalecidos³³.

Nessa linha argumentativa, a ação coletiva em instituições internacionais é essencial para a resolução de dilemas internacionais, principalmente entre democracias ou entre países em vias de democratização, o que reduziria as chances de competição entre tais Estados (POSEN; ROSS, 1997, p. 24, p. 26). Instituições como as Nações Unidas seriam cruciais em um processo de construção de confiança entre os Estados, de diminuição de atos unilaterais e de coordenação de iniciativas de deterência³⁴. A OTAN também é reconhecida como uma importante instituição regional, mas deveria ser reformada para melhor atender aos princípios que pautam essa perspectiva.

³² A teoria da paz democrática, inspirada em Immanuel Kant, afirma que existem alguns elementos – como a democracia representativa, a interdependência econômica e as instituições internacionais – que gerariam Estados pacíficos, que não entrariam em guerra entre si devido ao compartilhamento e ao autorreforço de cada elemento. Mendes (2012, p. 82) aponta que, para os teóricos dessa corrente, “instituições políticas democráticas são apresentadas como a semente para um ambiente internacional mais harmonioso. Além de suas próprias virtudes, um regime democrático e representativo geraria como subproduto liberal um maior incentivo à integração econômica e à participação em fóruns multilaterais, atributos capazes de contribuir ainda mais para a cooperação interestatal. A tese geral é assim formulada: “a democracia tem um grande impacto na redução de conflitos: democracias não lutam com outras democracias e são mais pacíficas em geral” (ONEAL; RUSSETT, 2001, p. 82)”.

³³ “As three leading proponents have written, “military establishments around the world already are entangled in a large web of internationally sanctioned restraints on how they equip themselves and operate in peacetime. Cooperative security means making the effort to thicken and unify this web”. That, clearly, entails a long-term project” (CARTER; PERRY; STEINBRUNER, 1992 *apud* POSEN; ROSS, 1997, p. 27).

³⁴ No sentido de dissuasão.

Nesse sentido, “a segurança cooperativa ultrapassa a definição tradicional de “interesse nacional”, exatamente porque se trata de forjar instituições multinacionais, reduzindo os custos de dissuasão de agressores e de ameaças emergentes (...)” (GUIMARÃES, 2002, p. 59). Mesmo assim, a questão de por que os Estados cooperariam permeia a discussão da perspectiva e esse mesmo autor aponta que os custos da cooperação poderiam ser reduzidos, tornando o resultado mais interessante para o coletivo, se houvesse a presença de uma liderança forte militarmente.

O controle de armas nucleares está no centro da agenda da segurança cooperativa. Para tanto, regimes internacionais são uma forma de garantir a não proliferação, bem como mecanismos para controle de armamentos. Nesse sentido,

“com suficientes acordos de controle de armas de destruição em massa, transparência e medidas de construção de confiança e de segurança, e com severas medidas de verificação, Estados ao redor do mundo terão a capacidade de evitar conflitos que surgiriam, a partir de mal-entendidos e de vantagens advindas de reações antecipadas³⁵” (POSEN; ROSS, 1997, p. 26, tradução nossa).

Esse movimento de controle de armas de destruição em massa e de construção de confiança, por meio de instituições faria com que somente alguns poucos estados (considerados como Estados falidos, *rogue states*) ficassem de fora do movimento geral, relegando-os à coação pela estrutura preventiva e punitiva organizada pelos demais Estados (STORTI, 2009, p. 66).

Para Nye Jr. (1990, p. 513), as mudanças pelas quais o sistema internacional passaria na década vindoura, com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), só reforçava a importância e a necessidade de engajamento dos EUA, em um mundo interdependente. As teses sobre o declínio do poderio norte-americano, em sua visão, estariam erradas: aquele era, na verdade, o momento em que os EUA podiam demonstrar, com clareza, sua força e seu potencial de liderança. Uma nova estratégia era, de fato, necessária, mas ela não deveria ser muito diferente daquela que vinha sendo desenvolvida pelos círculos dirigentes estadunidenses.

Storti (2009, p. 65) afirma que, na perspectiva da segurança coletiva, “a estabilidade do sistema internacional irá depender da capacidade dos Estados em promover ações coletivas para solucionar os problemas contemporâneos, considerando-se não apenas as ameaças tradicionais e as possíveis guerras entre Estados, mas também os problemas transnacionais”. Nesse panorama, a ausência dos EUA acarretaria a diminuição da habilidade dos demais

³⁵ Do original: “*With enough arms control agreements, transparency, and confidence-and security-building measures (CSBMs), and enough intrusive verification, states around the world will be able to avoid conflicts arising from misperception or first-strike advantages*” (POSEN; ROSS, 1997, p. 26).

Estados em conter os problemas que surgiriam com a interdependência. Assim, alguns Estados – e os EUA, principalmente – deveriam ter forças militares superiores às necessárias para sua defesa nacional, de forma a poderem contribuir ativamente para a formação de forças multilaterais, quando necessário (NYE JR., 1990, p. 518; STORTI, 2009, p. 65). Isso está relacionado à ideia de que um líder forte – o maior sócio – traria benefícios e incentivaria os demais, ao mesmo tempo em que garante certa dose de coerção sobre os demais, conforme ressaltado por Guimarães (2002, p. 59).

Algumas fragilidades referentes à segurança coletiva são apontadas. Em primeiro lugar, é esperado que os Estados enxerguem além de seus interesses nacionais, para atuarem em nome de um bem coletivo, em uma panorama de controle de armas de destruição em massa e de liderança estadunidense. Embora alguns problemas de segurança coletiva possam realmente ser otimizados nesse quadro, na prática, ainda existiriam Estados-carona (*free riders*) ou detratores. Posen e Ross (1997, p. 31) ressaltam como ainda é distante um cenário em que os membros da OTAN, por exemplo, se alinhariam à China, em caso de um conflito armado com Taiwan.

Para além, os Estados poderiam observar as oportunidades para a ação coletiva como momentos de alteração nas posições relativas dos demais Estados, o que poderia aumentar suas preocupações, em relação às futuras possíveis competições interestatais. Outro ponto de discussão é a efetividade do regime de não proliferação em um contexto em que a verificação do cumprimento das regras permanece uma tarefa delicada. E, nesse panorama, é muito mais provável que os Estados precisem responder às ameaças com frequência muito maior do que a prevista pelos proponentes da segurança coletiva (POSEN; ROSS, 1997, pp. 31-32).

Por fim, a perspectiva da primazia, defensora de que somente a preponderância do poderio estadunidense, no cenário internacional, garantiria a paz. Em outras palavras, os EUA deveriam garantir a manutenção da posição privilegiada com a qual emergiram no imediato do pós-Guerra Fria, sendo essa uma prerrogativa para a manutenção tanto de sua segurança nacional quanto da ordem e da paz mundiais (SCHMIDT, 2009, p. 21). Não basta ser o primeiro entre iguais (*primus inter pares*), como a perspectiva do engajamento seletivo defende; é necessário ser o único (*primus solus*), o que indica a preferência pela unipolaridade³⁶, no sistema internacional, nessa perspectiva (POSEN; ROSS, 1997, p. 32).

³⁶ “Autores da primazia acreditam que apenas os EUA têm capacidade para lidar com as ameaças transnacionais, com o apoio de seus aliados. Nestas circunstâncias, o fim da unipolaridade resultaria no caos internacional. De tal modo, a preponderância americana é vista como necessária para manutenção da ordem internacional perante as novas ameaças” (STORTI, 2009, p. 70). Entretanto, seguindo a lógica que pauta a balança de poder, “(...) não seria possível a manutenção de um sistema internacional unipolar por muito tempo, devido, principalmente, à

Huntington (1993, p. 70) afirma que a primazia é a capacidade que um Estado detém de garantir sua segurança e de promover seus interesses no sistema internacional, o qual seria moldado de forma a refletir esses seus próprios valores e interesses. Nesse sentido, a primazia é entendida como a capacidade de um ator de influenciar os demais, de forma a garantir sua segurança e a manutenção de seus interesses e não necessariamente de forma a garantir vitórias em guerras. A primazia de um Estado é justamente uma alternativa à guerra, sendo que tal Estado pode alcançar seus interesses, sem ter de recorrer ao confronto aberto – o que exige um poderio único.

Jarvis (1993, p. 52) define a primazia simplesmente como a capacidade de um Estado de ser muito mais poderoso do que qualquer outro, em qualquer medida de poder (seja ela o Produto Nacional Bruto, o tamanho das forças armadas ou a falta de vulnerabilidades geográficas ou econômicas). Isso garantiria, como colocou Huntington (1993), a capacidade desse mesmo Estado de influenciar as “regras do jogo” da política internacional e, principalmente, os padrões de comportamento que são vistos como legítimos.

A primazia estadunidense, mais especificamente, é baseada “(...) no fato de que este é o único país com ativos militar, diplomático, político e econômico para ser um jogador decisivo, em qualquer conflito, em qualquer parte do mundo, em que opte por envolver-se³⁷” (KRAUTHAMMER, 1991, p. 24, tradução nossa). Entretanto, não é exatamente a capacidade dos EUA de intervir em conflitos ao redor do mundo que determina sua primazia, por maiores que sejam seus gastos ou capacidades militares, mas sim a incontestabilidade de sua força pelos demais Estados.

A premissa de que a manutenção da posição privilegiada dos EUA constitui condição para a manutenção da paz implica, evidentemente, que guerras entre grandes potências são vistas como a maior ameaça possível não somente ao equilíbrio do sistema internacional, mas à própria segurança e posição estadunidenses. Mas,

“ao enfatizar a questão do conflito entre grandes potências, as guerras intraestatais e regionais permanecem marginalizadas, sendo apenas reconhecidas como ameaças se forem capazes de trazer consequências que afetem as grandes potências” (STORTI, 2009, p. 69).

Assim, a manutenção do poderio e da influência estadunidense são vistos como algo interessante para a comunidade internacional, sendo que a primazia não deixa de estar

tendência natural de reorganização do sistema e o surgimento de polos de poder que contrabalanceariam com a hegemonia” (STORTI, 2009, p. 71).

³⁷ Do original: “*American preeminence is based on the fact that it is the only country with the military, diplomatic, political, and economic assets to be a decisive player in any conflict in whatever part of the world it chooses involve itself*” (KRAUTHAMMER, 1991, p. 24).

comprometida com os princípios liberais que guiam, por exemplo, a perspectiva da segurança cooperativa. A primazia só se mostraria mais criteriosa na seleção de projetos liberais que envolvem o comprometimento das forças armadas dos EUA (POSEN; ROSS, 1997, p. 34).

Nesse sentido, a modernização constante das forças militares é central para impedir que qualquer Estado consiga se colocar em uma posição de contestação da primazia estadunidense, principalmente, a partir de vias militares. E essa é uma empreitada que requer elevados níveis de investimento em pesquisa e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, é necessário garantir que o poder brando (*soft power*) seja tão sustentando quanto o poder bruto (*hard power*), por meio do poder de penetração internacional dos meios de comunicação e da indústria de entretenimento dos EUA (POSEN; ROSS, 1997, p. 35, p. 41).

A proliferação de armas de destruição em massa é um tema de preocupação para os defensores da primazia, pois tal expansão aumenta os riscos e custos de intervenções estadunidenses e, evidentemente, oferece riscos para a segurança nacional e para a segurança de seus aliados. O comprometimento dos EUA com acordos internacionais, portanto, deveria ser mantido no cenário do pós-Guerra Fria, mesmo que seus defensores mostrem-se céticos em relação à efetividade das organizações internacionais para a gestão de assuntos internacionais e para a manutenção da paz, em especial.

Mas Posen e Ross (1997, p. 40, tradução nossa) afirmam que “mesmo poderes hegemônicos irão, de tempos em tempos, encontrar utilidade na exploração da cobertura diplomática que organizações internacionais proporcionam³⁸”, como ocorreu, por exemplo, na Guerra do Golfo. Logo, organizações internacionais não devem ser descartadas, mas sim utilizadas como ativos estratégicos – desde que não atrapalhem a liberdade de ação do país.

Na primazia, a maior ameaça para os EUA seria a emergência de uma nova potência que pudesse minar sua preponderância, nos mais diversos âmbitos, embora essa seja uma possibilidade entendida como pouco provável por diversos autores (STORTI, 2009, p. 70). De qualquer forma, alguns Estados são mais importantes e precisam ser observados constantemente. São eles: Rússia, China e alguns membros centrais da União Europeia, como Alemanha, França e Reino Unido. Os EUA deveriam evitar, a todo custo, que tais Estados conseguissem acumular poder suficiente para ameaçar a primazia estadunidense, pois qualquer crescimento no poderio dessas grandes potências é visto como catalisador de desequilíbrio na ordem internacional, elevando os riscos de guerra e ameaçando a própria segurança nacional estadunidense (POSEN; ROSS, 1997, p. 32).

³⁸ Do original: “Even a hegemonic power will, from time to time, find it useful to exploit the diplomatic cover provided by international organizations” (POSEN; ROSS, 1997, p. 40).

A Rússia é vista com preocupação e, para evitar sua reemergência no pós-Guerra Fria, “uma opção é o fortalecimento e expansão da OTAN, vista como um instrumento peculiar para garantir a segurança na Europa e evitar a existência de um vácuo de poder causado pelo fim da influência russa no leste europeu” (STORTI, 2009, p. 69). Essa é a chamada nova contenção (*new containment*), que reviveria a política de contenção da URSS durante a Guerra Fria, mas com contornos adaptados à nova realidade. Assim, a contenção, tanto da Rússia quanto da China, identificadas como grandes potências na Eurásia, seria essencial para a continuidade da preponderância dos EUA (POSEN; ROSS, 1997, p. 36).

É interessante notar que o fortalecimento da OTAN não está voltado exclusivamente para a manutenção da segurança da Europa, mas também como forma de impedir planos de autonomia militar do continente, de forma a evitar quaisquer ameaças à primazia estadunidense. Guimarães (2002, p. 58) captura tal quadro quando afirma que o governo Clinton

“(...) não desautorizou a linguagem de documentos militares sobre a importância fundamental de impedir a emergência de “pares competidores”. A China tem sido, por assim dizer, o par de eleição, seguida da Rússia, mas as potências europeias podem mirar-se no mesmo espelho – os atritos virão com o sucessor de Clinton”.

Nesse sentido, a China ganha destaque como uma ameaça de longo prazo, que precisa ser observada de perto, especialmente por suas capacidades econômicas, que poderiam ser rapidamente convertidas em poderio militar, com alcance não somente regional, mas também global. Uma outra estratégia também é apontada como útil no caso particular da China, a de contenção oculta (*hidden containment*), que incluiria a manutenção de forças militares estadunidenses no leste asiático e no Mar do Sul da China (MSCh) e relações próximas com o Vietnã (POSEN; ROSS, 1997, p. 39).

As críticas à estratégia da primazia foram numerosas. Em primeiro lugar, novos poderes irão emergir no cenário internacional. Acreditar que os EUA manterão inalterada sua postura de preponderância nos moldes do final da Segunda Guerra Mundial, com as mudanças que países como China realizam no pós-Guerra Fria, é, no mínimo, peculiar. Essa mesma linha crítica defende que é extremamente provável que outros Estados acabem contrabalanceando o poderio estadunidense, pois “eles não permanecerão em uma posição de inferioridade militar, assim como os EUA lutariam para reverter tal posição se ela fosse imposta mesmo por um Estado benevolente³⁹” (POSEN; ROSS, 1997, p. 42, tradução nossa).

³⁹ Do original: “They will not wish to remain in a permanent position of military inferiority, just as the United States would struggle to reverse the position if it were imposed even by a benevolent state” (POSEN; ROSS, 1997, p. 42).

A aceitação da primazia e da liderança estadunidense por todos os Estados dificilmente ocorreria, sendo até mesmo um convite para a competição e a contestação.

Além disso, o descrédito que a perspectiva da primazia possui, em relação aos mecanismos multilaterais e à sua capacidade de resolução de conflitos, pode mostrar-se um risco para os próprios EUA, caso um Estado que conteste a primazia norte-americana não possa ser acomodado. É o possível caso da China, que pode não ser acomodada como os EUA foram acomodados pela Grã-Bretanha, durante a transição hegemônica, em um cenário internacional em que a efetividade dos mecanismos multilaterais é baixa ou inexistente, após anos de insistência norte-americana em sua primazia. E, por fim, a primazia conta com o constante risco de alargamento imperial⁴⁰, pois o acúmulo de poder não tem necessariamente um fim em tal perspectiva: mais poder é sempre melhor. No limite, a primazia mostra-se insustentável devido aos seus elevados custos, especialmente para o Tesouro dos EUA (POSEN; ROSS, 1997, p. 43).

Posto isso, o presente capítulo teve como objetivos resgatar a abordagem teórica do Novo Institucionalismo, com destaque para o Institucionalismo Histórico, que revela a importância de temporalidade e do contexto para a análise do comportamento político, com conceitos como conjunturas críticas e processos dependentes de trajetória, e discutir o tema da grande estratégia, ressaltando seu caráter orientador da conduta de um Estado, e, mais especificamente, quais foram as principais perspectivas – a dizer, o neoisolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia – que orientaram, nos mais diversos momentos, o processo de formulação da grande estratégia estadunidense.

Em termos gerais, buscou-se delinear o arcabouço teórico que pautará a discussão dos próximos capítulos, centrada no entendimento da grande estratégia dos EUA como uma instituição, que se consolida e se reproduz, ao mesmo tempo em que passa por mudanças, ao longo do tempo. Tais mudanças são frutos de novas conjunturas críticas, com rearranjo de força dos atores e, claro, reações a eventos externos, que precisam ser levados em consideração. Mais especificamente, o próximo capítulo buscará discutir como a China se insere na grande estratégia dos EUA, em uma política estruturada, ao longo do tempo, cujos custos de reversão tornaram-se elevados, especialmente a partir da retomada das relações entre os dois Estados na década de 1970. Assim, o próximo capítulo buscará reconstituir, a

⁴⁰ O alargamento imperial (*imperial overstretch*) é compreendido como a expansão geográfica, econômica ou militar que exaure os recursos domésticos de um Estado, levando-o ao declínio e à sua possível queda (KENNEDY, 1987).

partir de uma perspectiva histórica, a política particular dos EUA para a China, buscando compreender as conexões entre o global e o setorial, na grande estratégia norte-americana.

CAPÍTULO 2

A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E A CHINA: ENTRE A CONTENÇÃO E O ENGAJAMENTO

Neste momento da pesquisa, será discutido como a China se insere na grande estratégia dos EUA. Busca-se demonstrar como a política setorial estadunidense para a China tornou-se um importante componente da política global dos EUA, sendo reproduzida, com o passar do tempo, e também sofrendo mudanças, de acordo com os interesses e objetivos impressos à grande estratégia dos EUA pelos atores envolvidos. Também será ressaltado, ao longo do capítulo, como alguns atores são privilegiados, assumindo um papel de destaque maior ou menor nesse processo.

É oportuno retomar como a história e as fontes históricas são importantes nesse processo, conforme posto pelo Institucionalismo Histórico. Novamente, é crucial apontar que o método do IH não está baseado na simples reconstituição do passado, mas sim na identificação de relações causais e, principalmente, na identificação de processos estruturados, ao longo do tempo (PIERSON; SKOCPOL, 2008; BOJIKIAN, 2017).

Assim, é discutida a consolidação do poder nacional dos EUA e dos atores, como uma etapa crucial para o posterior desenvolvimento e consolidação da grande estratégia desse Estado, bem como a consolidação da política de portas abertas, um dos pilares da grande estratégia estadunidense no século XVIII, e, evidentemente, as relações desse país com a China. Em seguida, será analisado um período de profunda crise no sistema internacional, que é o período das Guerras Mundiais, e como tal época foi crucial para o desenvolvimento da grande estratégia estadunidense e para a gestação de uma verdadeira ordem global internacional liderada pelos EUA, o que constituiu uma profunda mudança em relação à época da política de portas abertas.

O período da Guerra Fria também imprime traços marcantes na grande estratégia dos EUA e, nesse momento do capítulo, será analisado como a contenção ao comunismo – e, por consequência, à China comunista, a partir de 1949 – tornou-se a principal política perseguida pelos EUA. Por fim, será analisado o desgaste de tal política e sua substituição pela política do engajamento da China ao sistema internacional – também com o objetivo de contê-la, mas

sob outros moldes – o que marca o início das relações contemporâneas entre os EUA e a China. Tal caminho busca ressaltar determinadas conjunturas críticas que afetaram a grande estratégia dos EUA como um todo e, mais especificamente, a política setorial estadunidense para a China, até o momento em que a percepção de tal Estado muda nos círculos formuladores de política estadunidenses – o que será analisado posteriormente.

2.1 Origens e consolidação da grande estratégia dos EUA

Este tópico tem por objetivos i) discutir a consolidação do poder nacional dos EUA, ressaltando como sua constituição política foi crucial para o posterior desenvolvimento de sua grande estratégia e para a consolidação dos atores que a moldam e implementam e ii) discutir a consolidação das relações entre os EUA e a Ásia por meio da política de portas abertas, que era um importante componente da grande estratégia estadunidense, focando, evidentemente, nas relações desse país com a China, nesse período.

Em primeiro lugar, as origens históricas dos EUA. Esse Estado foi fundado, a partir da confluência de imigrantes de diversos países para o chamado “novo continente”, com os protestantes de origem inglesa como a matriz predominante. Tais imigrantes formaram treze colônias na costa leste da porção territorial, sem a tutela direta do Estado inglês, e passaram por momentos decisivos para a constituição da imagem nacional norte-americana, como a Guerra dos Sete Anos (1756-1763) e a Declaração de Independência (1776), que foram essenciais para a consolidação desse Estado como nação soberana.

A Guerra dos Sete Anos (1756-1763) marcou a rivalidade entre Inglaterra e França e levou à união das forças dos habitantes das treze colônias na luta contra um inimigo comum, iniciando um processo de união, com base na guerra. Tal guerra também reforçou o crescente sentimento de busca pela independência dos EUA⁴¹ de sua metrópole, o que aconteceu com a Declaração de Independência, em 1776, em meio à Revolução Americana (1775-1783), que garantiu a soberania do país, perante os ingleses e sua inserção como uma nação de destaque em um sistema internacional caracterizado pelas disputas territoriais e comerciais entre potências como a Espanha e a França (LAFEBER, 1994, pp. 20-21).

Embora sua independência tenha sido declarada, os EUA ainda não possuíam uma carta definitiva. Assim, os anos de 1776 a 1789 foram marcados por um extenso processo de negociação entre os estados do sul e do norte para a escrita da constituição norte-americana.

⁴¹ “As treze colônias inglesas nasceram e se desenvolveram sem uma tutela direta do Estado. A ausência de um projeto de colonização e de um controle rígido pela coroa inglesa foi um dos fatores que tornou possível a independência dos Estados Unidos” (GALDIOLI, 2008, p. 42).

Conforme apontado por Pecequilo (2013, p. 2), o país estava dividido entre aqueles que defendiam a centralização do poder no nível federal e aqueles que defendiam a descentralização, com maior poder para os governos estaduais. A temática das relações exteriores perpassava os debates, com os defensores da Constituição ressaltando que os EUA haviam se constituído em meio a lutas imperialistas e, portanto, nunca estiveram isolados do mundo: era necessário adequar-se a essa realidade, para manter as liberdades tão caras à nação (LAFEBER, 1994, p. 32).

A Constituição dos EUA, forjada pelos Pais Fundadores⁴², foi finalmente ratificada e adotada em 1789, ano em que George Washington tornou-se o primeiro presidente do país. É interessante destacar a incorporação das primeiras dez emendas (*Bill of Rights*) à Constituição em 1791, as quais versavam sobre os direitos básicos e individuais dos cidadãos norte-americanos. Ademais, a Constituição cristalizou o Executivo, na figura do presidente, responsável pela política externa, em sua capacidade de negociação de tratados e de indicação de embaixadores, com aprovação condicionada pelo Senado.

O Congresso também recebeu a capacidade de regular e de aprovar medidas comerciais, com uma maioria simples dos votos. Mas o sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) é um dos frutos mais conhecidos desse momento histórico, com a separação de poderes entre as esferas de governo, de forma a evitar que houvesse a captura do controle total do governo por um grupo específico (WILLIAMS, 1989, pp. 159-160). Tais elementos marcam as origens do sistema político norte-americano e dos valores e princípios orientadores da nação, os quais possuem implicações, tanto para o processo de formulação e de implementação de política, quanto para as próprias relações internacionais contemporâneas dos EUA (PECEQUILO, 2013, pp. 1-2).

Os EUA constituem, desde a independência, um senso de orgulho baseado na ideia de um futuro garantido para o país, com base no progresso. Existia, porém, uma divergência sobre como tal futuro seria formado, dado que os estados constituintes da nação possuíam projetos de Estado diversificados, mesmo com uma Constituição acordada, o que levou à Guerra Civil Americana (1861-1865). Os estados do sul possuíam uma economia baseada na monocultura agrária exportadora, com presença de trabalho escravo; os estados do norte, por

⁴² Os Pais Fundadores (*Founding Fathers*) são a síntese da elite política e intelectual estadunidense no período de formação dos EUA como nação. Contribuíram principalmente para a independência e para o processo de escrita e de aprovação da Constituição e do arcabouço institucional norte-americano; muitos tornaram-se presidentes. Dentre os Pais Fundadores, destacam-se George Washington (1732-1799), James Madison (1751-1836) e Thomas Jefferson (1743-1826).

sua vez, estavam baseados em uma crescente economia industrial e no comércio de bens manufaturados, com presença do trabalho livre e assalariado, dominante nas relações sociais.

Embora a questão da escravidão estivesse em pauta, “a Guerra Civil Americana não teve como pano de fundo a luta pela emancipação dos negros, mas sim o confronto entre dois modelos econômicos distintos, que dividiam os interesses do país” (GALDIOLI, 2008, p. 57). Os interesses de tais estados, portanto, divergiam na formação do plano para os EUA, no longo prazo, a ponto de iniciar a guerra, que também ficou conhecida como Guerra de Secessão, na qual os estados do sul buscaram a separação, em relação aos do norte. A guerra foi concluída com aproximadamente 625 mil cidadãos norte-americanos mortos e com a vitória do projeto nortista de industrialização.

Nesse sentido, a partir de 1865, tornou-se necessário reconstituir a imagem nacional, a partir da reintegração dos estados em um projeto de nação, com a ideia de unidade de Estado. O projeto contou com a continuidade da expansão territorial para o oeste, com a construção de ferrovias, com a posterior abolição da escravidão e, principalmente, com a consolidação da condição de potência industrial dos EUA, “(...) a fim de alcançar aquilo que era expresso como um destino nato: uma terra e um povo especiais, selecionados divinamente e fadados a liderar um “novo mundo” (...)” (LEITE, 2017, p. 19). Tal era o Destino Manifesto, segundo o qual os EUA eram uma nação excepcional, um povo eleito, com a capacidade e o dever moral de levar o desenvolvimento a todos, de forma a cumprir seu destino.

A Independência do país e, sobretudo, o resultado da Guerra Civil, podem ser compreendidos como conjunturas críticas, que marcaram as origens da história política dos EUA e moldaram o seu desenho institucional e suas relações exteriores, como nação soberana, disposta a expandir o seu potencial industrial. Nesse sentido, se, no início, as preocupações eram a defesa do território recém-independente e a expansão de seu poderio, “no século XIX, o fortalecimento das bases de poder nacional permite iniciar a transição da retórica à prática, com maior ênfase no engajamento externo e na projeção de poder” (PECEQUILO, 2013, p. 3).

Depois da conclusão da Guerra Civil e da reconstituição do pacto entre as elites regionais, foi expresso um projeto de nação unificada, no qual os EUA puderam efetivar sua pretensão de projetar o seu poder, tanto no continente mais imediato, quanto em outras partes do mundo. Delineava-se, enfim, a grande estratégia dos EUA, um país que possuía, cada vez mais, os meios e as capacidades para determinar objetivos de longo prazo e implementar diversos instrumentos, no curto prazo, para alcançá-los.

Williams (2009, p. 15) afirma que, desde o final do século XIX, os EUA seguiram uma política chamada, por ele, de imperialismo das portas abertas (*imperialism of the Open Door*). Sua premissa era de que o bem-estar doméstico da nação dependeria, cada vez mais, da constante expansão econômica para além-mar. Isso, alinhado à ideia de excepcionalismo, que marcava a imagem nacional dos EUA. Nesse sentido, o capital estadunidense, cada vez mais apoiado pelo Estado, passou a buscar espaço no exterior, no que é entendido como uma expansão não territorial, para evitar crises de acumulação dentro do território americano, que se industrializava rapidamente. E essa tendência expansionista é considerada como o centro da grande estratégia estadunidense, como um motor que a move.

A *open door policy*, consolidada nos anos 1890, marcou a busca estadunidense por novos mercados através do estabelecimento de relações comerciais livres e iguais entre as nações, no século XIX (PECEQUILO, 2013, p. 3). Essa expansão ocorreu, principalmente, para a América Latina, mas também para o chamado “extremo oriente”. A presença dos EUA na região da Ásia-Pacífico é um dos exemplos dessa projeção de poder, com destaque para a China, sob a presidência de William McKinley e com forte acompanhamento do Departamento de Estado.

A China era vista como fonte de riquezas e de produtos únicos (como chá, seda, porcelanas e móveis), que interessavam aos habitantes, desde a Filadélfia até o Michigan, antes mesmo que relações formais entre as nações fossem estabelecidas (COHEN, 2010, p. 2), o que impulsionou o estabelecimento de relações entre os dois países, após a independência dos EUA. Em 1784, o *Empress of China* foi o primeiro navio financiado por investidores de Boston a sair do recém-independente país, para desbravar os mercados asiáticos, em uma série de tentativas para substituir os bens oriundos da antiga metrópole.

Mas os EUA não foram o único país interessado em escoar sua produção para os mercados chineses. Os ingleses, por exemplo, capturaram a cidade de Hong Kong após a Primeira Guerra do Ópio (1839-1842), abriram portos chineses para o ocidente e garantiram o poder de definição de tarifas comerciais chinesas para si (LAFEBER, 1994, p. 102). Os EUA, percebendo a necessidade de vantagens, em seu comércio com a China nesse panorama, aproveitaram tal contexto para a formulação do tratado de Wanghia, de 1844, que concedeu direitos extraterritoriais, segundo os quais os estrangeiros responderiam apenas às leis de seu país de origem⁴³, e o *status* de nação mais favorecida (*most-favored nation status*), garantindo que qualquer benefício concedido a uma nação seria, também, estendido aos EUA.

⁴³ “The British and Americans at Guangzhou before the Opium War demanded extra-territoriality because they had become accustomed to the protection of their own laws in their relations with the Muslim states of North

Mesmo em tal contexto favorável aos interesses estrangeiros, os anos 1850 foram marcados pela insatisfação das potências com o comprometimento do governo chinês para com os tratados firmados, o que resultou na Segunda Guerra do Ópio (1856-1860), com o ataque inglês a dois portos chineses. A China foi novamente subjugada e forçada a fazer concessões tanto ao Reino Unido quanto à França e à Rússia. Embora os EUA não tenham se envolvido diretamente no conflito, o país participou da assinatura do tratado de Tianjin, em 1858, junto com os demais países envolvidos (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 a).

LaFeber (1994, p. 103) afirma que os tratados de Wanghia e de Tianjin marcaram as relações entre os dois países, por quase um século. Eles atendiam ao duplo objetivo da política dos EUA para a China de conquistar os mercados comercial e religioso, o que foi transposto na política de portas abertas. Os EUA alcançaram a marca de 15 milhões de dólares, entre 1895 e 1900, com as exportações para a China, com destaque para a importância do comércio entre tais nações para a indústria de algodão manufatureira estadunidense (LAFEBER, 1994, p. 218).

O outro pilar dessa política foi expresso com a presença de missões protestantes estadunidenses em solo chinês, com forte resistência do imperador. Quando a China, enfim, se encontrava quase totalmente aberta para o comércio com os EUA, o imperador não teve outra saída senão aceitar representantes diplomáticos estadunidenses na capital, Pequim, e a tolerar as missões evangelizadoras, enquanto a presença de chineses nos EUA era crescentemente hostilizada⁴⁴.

A tensão crescia na Ásia, com o conflito entre Japão e China, entre 1894 e 1895, e com ameaças russa e alemã de colonização da China e de fechamento de áreas estratégicas do território chinês para o comércio internacional. De forma a garantir o acesso estadunidense ao mercado chinês, John Hay, Secretário de Estado dos EUA, enviou as primeiras Notas da Política de Portas Abertas (*Open Door Notes*), em setembro de 1899, à Alemanha, à França, ao Japão, ao Reino Unido e à Rússia. Seu objetivo era evitar conflitos e garantir um mercado aberto e livre para os comerciantes de tais nações, cuja presença e interesse em manter

Africa and the Ottoman Empire and had suffered from Chinese attempts to apply Chinese criminal law to Westerners, without regard for Western rules of evidence or the modern Western abhorrence of torture. Most of all the foreign traders needed the help of their own law of contract" (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006, p. 203).

⁴⁴ A emigração chinesa para os EUA foi significativa entre 1848 e 1849, para a Califórnia, atraídos pela chamada "febre do ouro". Mas tais imigrantes rapidamente passaram a trabalhar em outras atividades e, principalmente, na construção do sistema ferroviário que ligou a Califórnia ao Utah, nos anos 1860 (SPENCE, 1990, p. 212). A assimilação dessa população nos EUA, entretanto, foi marcada pela discriminação e hostilidade, com episódios de violência aberta, principalmente por parte de trabalhadores brancos, que viam os trabalhadores chineses como os causadores da diminuição dos salários nos EUA, por aceitarem trabalhar por remunerações menores.

operações em solo chinês eram historicamente expressivas (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 b).

Diante da exploração estrangeira, um sentimento nacionalista cresceu no seio da China e expressou-se na chamada Rebelião dos Boxers, com ataques aos missionários, aos chineses convertidos ao cristianismo e às propriedades de estrangeiros no país. Buscando conter os efeitos da rebelião, que se tornara um grande conflito, o Secretário de Estado norte-americano circulou outra mensagem, em julho de 1900, sobre a importância do respeito à integridade territorial e administrativa da China, em um segundo documento que compôs as Notas da Política de Portas Abertas e que expressou a política estadunidense para a China no período (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 b).

Na prática, a Rebelião dos Boxers foi sufocada e as potências continuaram com a exploração do território e mercado chineses. Como aponta Cohen (2010, p. 47), as Notas da Política de Portas Abertas não foram concebidas – e nem percebidas – como um ato de benevolência para com a China. Elas representavam os interesses norte-americanos em assegurar as relações comerciais e a presença no território chinês, configurando uma grande estratégia cada vez mais orientada para a abertura de mercados para os bens e capitais excedentes dos EUA, em um verdadeiro império não-territorial (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 41), o que mostra como a grande estratégia dos EUA se consolidava.

A virada do século foi marcada pela presença de Theodore Roosevelt, na presidência dos EUA, e pela necessidade impreterível de mercados para escoamento dos capitais e bens de consumo estadunidenses. Para garantir a continuidade da expansão do capital americano, a prerrogativa do uso da força militar⁴⁵ e a centralização do poder nas mãos do presidente foram fulcrais, em um processo de constituição da presidência imperial⁴⁶, expressa com o reforço da Doutrina Monroe e com a continuidade da *open door policy* (LAFEBER, 1994, p. 239, p. 253).

Cohen (2010, p. 62) afirma que Roosevelt via os chineses como um povo que dificilmente desenvolveria um verdadeiro espírito nacionalista, estando constantemente ligados às glórias do passado. Entretanto, a realidade não poderia ser mais diferente no início do século XX, com jornalistas, estudantes e comerciantes questionando os abusos à soberania

⁴⁵ Na administração Roosevelt, “o lema deixa de ser a estabilidade e passa a ser garantia da ordem, entendida sempre com viés dos interesses norte-americanos (...). Existiria uma ideia de que o país era grande demais para ficar circunscrito apenas às decisões políticas e econômicas internas” (LEITE, 2017, p. 21).

⁴⁶ O conceito de presidência imperial (*imperial presidency*) se popularizou nos EUA principalmente com a obra do historiador Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, de 1973. A presidência imperial designava a tendência de contínua acumulação de poder na presidência, sob o contexto de emergência, na maioria dos casos. Os presidentes teriam passado a se apoiar, crescentemente, em ordens executivas e memorandos, por exemplo, de forma a evitar – ou até mesmo desafiar – o poder do Congresso (WOLFENBERGER, 2002, pp. 36-38).

chinesa e, mais especificamente, a decisão estadunidense de proibição da imigração chinesa para os EUA, em 1904 (COHEN, 2010, pp. 62-63). Tal movimento durou até 1905, mas seu fim não eliminou a importância do movimento nacionalista na China e dos atritos com os EUA, especialmente no que tangia a sua política de imigração, embora Roosevelt tenha se esforçado pessoalmente para diminuir as tensões e tenha reconhecido os esforços chineses de modernização e de mudança⁴⁷ (COHEN, 2010, p. 66).

A administração de William Taft buscou aprofundar a influência estadunidense na região da Ásia e especialmente na China, com incentivos para o investimento norte-americano, na região da Manchúria. Nesse período, a dinastia Qing buscava manter-se no poder, mas o movimento nacionalista expandiu-se até a criação do Partido Nacionalista Chinês (*Kuomintang*, KMT), e, enfim, os grupos insurgentes na chamada Revolução Chinesa de 1911 forçaram a dinastia manchua a abdicar do poder (tornando-a, portanto, a última dinastia chinesa) e fundaram a República da China, em 1912 (COHEN, 2010, pp. 76-77).

Após a discussão da consolidação do poder nacional dos EUA e de sua grande estratégia, ressaltando o contexto da política de portas abertas, o próximo tópico busca discutir um período de crise no sistema internacional, que é o período da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, entendidas como conjunturas críticas que afetaram os rumos da grande estratégia dos EUA, criando um novo ambiente para a articulação dos atores.

Busca-se demonstrar como tal período foi essencial para a internacionalização da política de portas abertas, imprimindo um novo caráter à grande estratégia estadunidense. A administração de Woodrow Wilson iniciou esse processo, que foi concluído principalmente nos anos 1940 e em diante, quando se dá a criação de uma verdadeira ordem internacional liderada pelos EUA.

2.2 Transformações na grande estratégia estadunidense

O imperialismo das portas abertas dos EUA foi levado a um novo patamar, conforme apontam Van Apeldoorn e De Graaff (2016, p. 42), com o presidente Woodrow Wilson e o seu chamado para transformar o mundo em um lugar próspero para a democracia, inaugurando uma nova doutrina de política externa, que ficaria conhecida como liberal internacionalista. Tal perspectiva fundamentou grande parte da visão de política externa dos

⁴⁷ Roosevelt publicou um artigo intitulado *The Awakening of China*, poucos meses antes de deixar a presidência dos EUA, exaltando os esforços de modernização chineses e o quão importante era para os norte-americanos estarem conscientes desse processo que se iniciava (COHEN, 2010, p. 67).

EUA, principalmente a partir de 1917, quando o presidente Wilson declarou que os EUA entrariam na Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

A administração de Woodrow Wilson privilegiou a agenda global dos EUA, em relação aos assuntos domésticos, indicando que a grande estratégia dos EUA, nesse período, foi ganhando novos contornos. E é importante ressaltar como os princípios da nova doutrina liberal internacionalista carregavam os valores liberais americanos e a ideia de excepcionalismo da nação: “não à toa, o presidente chegou a incentivar a criação de uma ordem internacional baseada na democracia, na segurança coletiva e na autodeterminação dos povos – princípios domésticos tradicionalmente defendidos pela sociedade Americana” (MAGNOTTA, 2013, p. 28).

Após um período de intensa discussão interna, acerca dos rumos da política externa estadunidense, o Senado norte-americano, então com maioria republicana, resolveu não assinar o Tratado de Versalhes e não ratificar o tratado constitutivo da Liga das Nações – frutos do pós-Primeira Guerra Mundial. Isso poderia indicar que havia figuras isolacionistas no Congresso, bem como uma tendência de resistência ao comprometimento estadunidense a uma rede de segurança coletiva – o que indicava a fragilidade sob a qual o sistema ainda repousava, apesar dos esforços de Wilson, para criar uma ordem internacional liberal (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 43).

É importante destacar, porém, que o terceiro ponto dos chamados 14 pontos de Wilson⁴⁸ elencava a manutenção da política de portas abertas, na busca pela diminuição das barreiras econômicas – tanto quanto fosse possível – e por condições igualitárias para o comércio internacional. Nesse sentido, é importante ressaltar que a grande estratégia dos EUA sofreu alterações cruciais com o presidente Wilson e seu “idealismo wilsoniano”, em um período que criou as bases para a internacionalização da política de portas abertas.

O sentimento isolacionista cresceu, na década de 1930, mas não afetou os rumos da grande estratégia estadunidense. A recuperação econômica e financeira dos EUA, após a crise de 1929, era, mais do que nunca, urgente. O investimento do Estado, com o chamado *New Deal* de Franklin Roosevelt, que iniciou sua presidência em 1933, buscava recuperar as indústrias e o sistema capitalista americano, como um todo; mas tal política foi

⁴⁸ “Durante as negociações em Versalhes, os “14 pontos de Wilson”, que tinham como objetivo uma paz sem vencedores na Europa, não faziam referência à punição dos alemães. Nas palavras de Willis (1982), Woodrow Wilson preferiu “subordinar a preocupação com relação aos crimes de guerra aos objetivos de uma paz negociada” e, posteriormente ao “estabelecimento de instituições internacionais fortes” (Willis, 1982, p. 39)”. (MAIA, 2012, pp. 26-27).

crescentemente internacionalizada, com a recuperação econômica, reafirmando a faceta do expansionismo econômico estadunidense.

Os EUA entraram na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) em 1941 e foram um importante ator na derrota da Alemanha e do Japão. Ainda em 1943, Roosevelt já mostrava preocupação com o mundo que emergiria, com o fim da guerra. O presidente, então, encontrou-se com líderes como o primeiro-ministro inglês, Winston Churchill, e Chiang Kai-shek, líder do Partido Nacionalista chinês, no Cairo, a capital do Egito. Roosevelt estava determinado a tratar a China como um dos “quatro policiais”⁴⁹ do sistema internacional, incluindo os próprios EUA, o Reino Unido e a URSS⁵⁰.

Tal encontro foi essencial para o planejamento estratégico que os EUA já faziam para o período posterior à guerra, quando exerceriam toda sua influência militar e econômica para moldar, enfim, a Ásia com as tendências expansionistas japonesas contidas, de acordo com os seus interesses e, definitivamente, não de acordo com os interesses ingleses (LAFEBER, 1994, pp. 424-425). Nesse sentido, a vitória conquistada pelos EUA e pelos Aliados contra as potências do Eixo fez com que os EUA emergissem como o principal poder na arena internacional e passassem a articular sua visão da política portas abertas, em um nível verdadeiramente global, tornando-a, definitivamente, a base da grande estratégia que orienta a política dos EUA desde então (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 47). Nota-se a continuidade da grande estratégia estadunidense, mas com uma importante atualização.

A organização do sistema internacional do pós-guerra, assim, foi um momento em que a diplomacia norte-americana empenhou-se, ao máximo, para garantir que seus interesses políticos e econômicos fossem cristalizados em organizações e em regimes internacionais, com destaque para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a tripla institucionalização de Bretton Woods, com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)⁵¹.

⁴⁹ Os “quatro policiais” (*Four Policemen*) são uma ideia de Franklin Roosevelt, presidente dos EUA. Desapontado com o fracasso da Liga das Nações, Roosevelt aventava um cenário em que certas nações ocupariam uma posição privilegiada na manutenção da paz internacional e elas seriam os EUA, o Reino Unido, a URSS e a China – países que, até a conclusão da Segunda Guerra, eram aliados. Essa ideia foi, posteriormente, personificada no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a inclusão da França (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 e).

⁵⁰ Winston Churchill, primeiro-ministro do Reino Unido, também esteve presente neste encontro. LaFeber (1994, p. 424) aponta que ele protestou contra a visão de Roosevelt da China como uma das “quatro policiais”, pois considerava os chineses – e Chiang Kai-shek, em especial – como corruptos, fracos e atrativos para os norte-americanos porque estes queriam substituir a influência inglesa na China e na Ásia após a guerra.

⁵¹ Essa tripla institucionalização, mesmo com o GATT não sendo uma organização internacional estrito senso, foi realizada com o propósito de garantir a fragmentação da governança internacional, ao mesmo tempo em que

A ONU foi criada contando com uma Assembleia Geral (AGNU), que reuniria todos seus Estados membros, e um Conselho de Segurança (CSNU), composto por cinco membros permanentes (EUA, Rússia, Reino Unido, França e China) e mais dez membros não permanentes, que seriam eleitos pela AGNU para cargos rotativos de dois anos. Tal organização e, mais especificamente o CSNU, foram criados com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais (RINALDI, 2015, p. 216). Nesse mesmo sentido, também é importante ressaltar a criação da OTAN, no final da década de 1940, como uma aliança militar entre os EUA e a Europa ocidental, de forma a protegê-la contra a ameaça da URSS.

Além da construção de uma rede de segurança coletiva, alguns dos objetivos da nova ordem eram a reconstrução dos países afetados pela guerra, a estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional e a garantia de livres mercados consumidores para os produtos norte-americanos. Era imperativo, portanto, que Henry Truman, que ficou na presidência de 1945 a 1953, continuasse a liderar os esforços de Roosevelt nessa trajetória.

Em relação à reconstrução dos países afetados pela guerra, o Departamento de Estado dos EUA criou o Plano Marshall, um dos principais instrumentos de assistência que estimulou a restauração e a estabilidade política e econômica, promovendo a reindustrialização dos Estados europeus e garantindo que os EUA teriam para onde escoar grande parte da sua produção, nos anos seguintes, chegando ao montante de 13 bilhões de dólares em 1951 (THE MARSHALL FOUNDATION, 2017).

Em relação aos outros objetivos dos EUA, o Departamento do Tesouro ocupou papel de destaque nas negociações dos acordos de Bretton Woods, principalmente por meio da figura do Secretário Adjunto Harry Dexter White, que garantiu que as instituições internacionais fossem criadas de forma a atender aos interesses e objetivos estadunidenses, com destaque para o regime monetário internacional calcado no ouro como âncora, com o preço do dólar fixado em relação ao ouro.

Uma organização que tratasse principalmente da liberalização comercial internacional também era almejada pelos EUA, com o diretor de política comercial do Departamento de Estado, Clair Wilcox, atuando na carta constitutiva da Organização Internacional do Comércio (OIC). Esse tratado, porém, não foi ratificado pelo Congresso norte-americano após diversas tentativas, com uma parcela de congressistas interessada na manutenção de políticas tarifárias. E, assim, somente o capítulo 4 da carta foi adotado por 23 países, incluindo os

assegurou um grande poder de condução e de tomada de decisão, de forma permanente, nas mãos dos EUA. A título de exemplo da assimetria de poder instaurada, é possível citar o fato de os EUA representarem 86,5% dos recursos do BM, em 1950, dentro do sistema de cotas instaurado na organização” (RINALDI, 2015, p. 214).

EUA, em 1948, no que ficou conhecido como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, instituição *sui generis* responsável pela criação e supervisão do regime multilateral de comércio, com base nos princípios da nação mais favorecida, não discriminação e reciprocidade nas relações comerciais.

Estava formada a estrutura que os EUA liderariam nas décadas seguintes, fosse em questões financeiras internacionais, com o FMI, ou em questões comerciais, com o GATT. Era um sistema multilateral, mas criado, sob vários aspectos, a partir de uma ótica unilateral e centrada nos interesses – materiais ou intelectuais – dos EUA (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 47).

O período de profunda crise parecia ter passado. Mas a divergência entre os EUA e a URSS, que havia sido aliada dos EUA na Segunda Guerra Mundial, ganhava proeminentes contornos: os EUA buscavam a construção de uma ordem internacional liberal, mas a influência soviética sobre outros Estados crescia, o que indicava o interesse soviético de disputar áreas de interesse com os EUA. Assim, “a estratégia do governo americano para a URSS foi lançada em discurso feito pelo presidente ao Congresso, em 12 de março de 1947. Poucos meses depois, em julho de 1947, a Doutrina Truman ficaria conhecida como Doutrina da Contenção” (MAGNOTTA, 2013, p. 83).

Os EUA passaram a atuar visando à contenção (*containment*) da URSS e principalmente do comunismo, buscando manter a preponderância do modelo capitalista em um novo contexto, que era o da Guerra Fria, também entendida como uma conjuntura crítica que afetou a grande estratégia estadunidense. Os EUA não deixaram para trás seu papel de liderança na nova ordem internacional e de consolidação da política de portas abertas em um nível verdadeiramente global; mas isso foi perseguido em um contexto de disputa com a URSS, em que a contenção foi um dos grandes objetivos elencados pelas mais diversas administrações vindouras.

O NSC-68, documento-chave dessa política elaborado pelo Conselho de Segurança Nacional e apresentado ao presidente Truman em 1950, afirmava justamente que “(...) a contenção e uma política mais liberal internacionalista para ‘criar uma comunidade internacional mais próspera’ eram duas ‘políticas subsidiárias’ da mesma grande estratégia (...)”⁵² (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 47), segundo a qual os EUA buscavam

⁵² Do original: “The key policy document, NSC-68, was rather explicit about the fact that in its view containment and a more liberal internationalist policy to “develop a healthy international community” were two “subsidiary policies” of the same grand strategy “designed to foster a world environment in which the American system can survive and flourish” (Department of State, 1950)” (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 47).

garantir a ordem do sistema internacional, de acordo com seus interesses – o que era ameaçado pela URSS e pelo risco de expansão do comunismo.

E, naquele mesmo contexto, os riscos de o comunismo ganhar o Estado chinês eram cada vez mais maiores, levando em consideração a disputa pelo poder que ocorria há anos na guerra civil chinesa, travada entre o KMT, liderado por Chiang Kai-shek, e o Partido Comunista Chinês (PCCh), liderado por Mao Zedong. O presidente Truman acreditava que Kai-shek se manteria no poder, mas o sucesso da empreitada de Mao já podia ser observado principalmente a partir de 1947. Por fim, Kai-shek foi derrotado e, enfim, o PCCh chegou ao poder e fundou a República Popular da China (RPC), em 1949, com o comunismo como modelo de organização socioeconômica e com o objetivo de terminar, definitivamente, com o histórico de dominação estrangeira do país.

Assim, o próximo tópico busca discutir, mais especificamente, a política de contenção, que marca a grande estratégia dos EUA, durante a Guerra Fria e, principalmente, a política de contenção da RPC.

2.3 A política de contenção da República Popular da China (1949-1971)

Ainda em 1949, Truman publicou o *China White Paper*, explicando a política dos EUA para a China, a partir do princípio de que somente as forças chinesas poderiam determinar o resultado da guerra civil do país, mas isso não impediu críticas para sua administração, acusada de ter “perdido” a China para o comunismo, após o fim do conflito e a ascensão do PCCh (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 c).

Começava-se a discutir a necessidade de reconhecimento do novo governo chinês, possibilidade aventada por Dean Acheson, Secretário de Estado, e outras vozes no Departamento de Estado. Entretanto, o presidente Truman temia que qualquer acomodação com Pequim não fosse apoiada pela população, visto que a fundação da República Popular da China já era encarada, sob a perspectiva estadunidense, como um elemento de enfraquecimento de sua administração. Assim, o presidente mostrou-se resoluto quanto à não realização de um acordo com os comunistas⁵³, iniciando uma tradição de não reconhecimento da RPC, que seria perpetuada pelos governos posteriores (RYAN, 2018, p. 61).

Chiang Kai-shek e os demais membros do Partido Nacionalista refugiaram-se em Taiwan, conhecida também como ilha de Formosa. Em junho de 1950, no contexto da Guerra

⁵³ “Truman quashed any move towards recognition, chiding Acheson: We can’t make a deal with the Commies” (RYAN, 2018, p. 61).

da Coreia⁵⁴, Truman afirmou que os EUA se oporiam a qualquer tentativa de ocupação de Taiwan pela China continental. A Doutrina Truman se estendia para a Ásia, quando a Sétima Frota da marinha dos EUA (estabelecida em 1943 e destinada a garantir a segurança e os interesses dos EUA na região) foi redirecionada para contrabalancear a força de Mao Zedong e para conter as ameaças a Taiwan, um apoio que se estendeu por décadas, no seio da política de contenção da China continental.

Assim, pode-se compreender que tanto o início da Guerra Fria quanto o momento de conclusão da guerra civil chinesa foram conjunturas críticas para a política externa dos EUA, que fortaleceu sua política de contenção do comunismo e, portanto, da URSS e da China. Em tal contexto, a RPC aproximou-se da URSS, com o Tratado Sino-Soviético de Amizade, Aliança e Mútua Assistência, de 14 de fevereiro de 1950, o que preocupou os dirigentes estadunidenses, frente à dinâmica do sistema internacional com a política de blocos, com o bloco capitalista, liderado pelos EUA, e com o bloco comunista, liderado pela URSS.

Uma China independente e forte era crucial para os interesses políticos e econômicos dos EUA na Ásia, desde as Notas da Política das Portas Abertas. Logo, uma China enfraquecida e dominada por potências estrangeiras, como ocorreu ao longo das décadas de 1920 e 1930, não atenderia aos interesses estadunidenses a longo prazo. Mas uma China comunista era ainda menos interessante.

A política de isolamento da China foi expressa em 1951, quando os EUA utilizaram o veto para barrar a entrada da China continental na ONU e continuaram a reconhecer Taiwan enquanto a China na organização. Além disso, os EUA firmaram um acordo de defesa mútua com a ilha de Formosa através do *Taiwan Straits Resolution*, aprovado pelo Congresso, em janeiro de 1955, com consideração de apenas cinco dias, após o pedido de Eisenhower, agora presidente, para usar as forças dos EUA na área, de acordo com sua discricção (LAFEBER, 1994, p. 553). Desde então, os EUA assumiram a responsabilidade pela defesa da ilha, em caso de ataques, especialmente da China continental.

Os pactos regionais de segurança que incluíam os EUA e buscavam conter a influência do comunismo, principalmente no sudeste asiático, também merecem destaque dentro da estratégia estadunidense, com o ANZUS (composto pelas iniciais, em inglês, da

⁵⁴ A Coreia do Sul, protegida pelos EUA, declarou sua independência da Coreia do Norte, protegida pela URSS, em 1945, com o Paralelo 38 separando seus territórios. Entretanto, em 25 de julho de 1950, o equilíbrio de forças foi alterado com a invasão da Coreia do Sul por forças da Coreia do Norte. Iniciava-se, assim, um conflito armado na península coreana, conflito que contou com a presença de forças dos EUA, da China e da URSS no contexto de disputa da Guerra Fria. Após um longo processo de negociações, um armistício foi assinado, em 27 de julho de 1953, entre a Coreia do Sul, capitalista, e a Coreia do Norte, sob a esfera de influência comunista (SPENCE, 1990, pp. 526-529).

Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos) de 1951 e a SEATO (da sigla do original em inglês), organização criada em 1954, pelo Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste Asiático e composta por Austrália, Estados Unidos, Filipinas, França, Inglaterra, Paquistão, Nova Zelândia e Tailândia. Tal organização tornou-se militarmente irrelevante com o tempo, mas foi extensamente utilizada pelos EUA, para justificar seu comprometimento unilateral com o Vietnã, sob a roupagem do pacto de segurança coletiva (LAFEBER, 1994, pp. 551-552).

A tensão entre os EUA e a China, especificamente, cresceu no final da década de 1950, mas Leite (2005, p. 54) afirma que alguns burocratas dos EUA buscavam alterar o curso da política dos EUA, para tal país, no início da década de 1960, com discussão da possibilidade de redução do embargo comercial e de venda de grãos. A reação dos nacionalistas refugiados em Taiwan não poderia ter sido pior, mesmo com uma China que enfrentava graves problemas domésticos, como a grande fome que marcou o período do Grande Salto Adiante⁵⁵. A conjuntura na Ásia também mostrava a instabilidade do período: mesmo com mais de 1 bilhão de dólares em assistência dos EUA para o combate ao comunismo, entre 1955 e 1961, Laos, Camboja e Indochina lutavam pela independência e poderiam entrar no bloco comunista (LAFEBER, 1994, p. 590).

Nesse cenário, a política de contenção da China continuou a ser praticada e mostrou-se, para grande parte dos dirigentes dos EUA, ainda mais necessária diante do teste de bomba atômica pela China, em 1964, embora o distanciamento entre a China e a URSS já fosse notado pelos EUA. Mas indícios de que mudanças eram conjecturadas cresciam: em 1966, o Comitê de Relações Exteriores do Senado realizou audiências, debatendo a necessidade de uma nova política para a China, e figuras como Nelson Rockefeller advogavam por maior contato e comunicação com a China continental e pela suspensão do embargo comercial (MANN, 2000, p. 18).

Assim, em 1968, quando a política externa da China ganha traços mais definidos e uma atuação mais flexível nas relações exteriores é decidida pelo PCCh, os EUA, que vinham recebendo críticas à política de contenção, especialmente no contexto da Guerra do Vietnã, estavam prontos para reavaliar a estratégia que vinha sendo empregada, desde o início da Guerra Fria (LEITE, 2005, p. 54). Nesse sentido, o rompimento entre a China e a URSS, em

⁵⁵ O Grande Salto Adiante foi o Segundo Plano Quinquenal (1958-1962) elaborado pela China com os objetivos de: “a) continuar a construção industrial com foco na indústria pesada, impulsionar a reconstrução técnica e estabelecer uma base sólida para a industrialização socialista da China; b) continuar a transformação socialista, consolidar e ampliar as ações de propriedade coletiva e propriedade do povo; c) com a construção de base e transformação socialista já estabelecida, impulsionar ainda mais a indústria, agricultura, artesanato, transporte e comércio; d) cultivar talentos, fortalecer a pesquisa e desenvolvimento, para atender às necessidades de desenvolvimento econômico e cultural socialista científico; e) desenvolvimento industrial e agrícola de base, para reforçar a defesa nacional e melhorar as condições de vida e consciência cultural” (ZAGO, 2017, p. 89).

1969, na chamada cisão sino-soviética, foi essencial para que Mao Zedong se decidisse pela reaproximação dos EUA⁵⁶, momento em que a perspectiva do engajamento da China na ordem internacional passa a ganhar mais força no debate sobre a China nos EUA (SHAMBAUGH, 1996, p. 182).

Nesse período, a política de contenção enfrentava uma profunda crise, conforme posto por Brands (2014, p. 59, tradução nossa):

“a Guerra do Vietnã havia exposto os limites do poderio americano e a profundidade de suas divisões internas, enquanto o sistema internacional como um todo se afastava da atmosfera do pós-guerra da hegemonia estadunidense. A simples perpetuação de ortodoxias herdadas não era mais uma opção; Washington realmente precisaria de políticas inovadoras, se fosse preservar a estabilidade global, em uma era de relativo declínio nacional⁵⁷”.

A derrota estadunidense na Guerra do Vietnã, que durou vinte anos, foi um momento importante para que os EUA começassem a rearticular a sua grande estratégia, em um contexto maior de *détente* ou de relaxamento da Guerra Fria. Nesse sentido, o distanciamento entre a China e a URSS mostrou-se como uma janela de oportunidade imperdível para os EUA, que passaram a buscar a conciliação estratégica com a China para afastá-la ainda mais da esfera de influência soviética e, claro, não é possível esquecer o potencial do mercado consumidor chinês, que havia sido perdido com a contenção da China, mas cuja retomada pairava nos objetivos de longo prazo estadunidenses.

Assim, a aproximação entre os dois países se tornou uma prioridade política para os EUA, com foco no trabalho do Congresso e de setores das administrações Kennedy e Johnson, que passam a articular novas orientações para lidar com a China. Essas novas orientações foram cristalizadas na estratégia dos EUA para a região da Ásia-Pacífico de julho de 1969, a doutrina Guam, que pautou o compromisso norte-americano de manutenção das alianças asiáticas, mas também de diminuição da intervenção militar dos EUA, demonstrando a necessidade de redução dos compromissos dos EUA na região e de divisão das responsabilidades (LEITE, 2005, pp. 56-57), mas isso sempre dentro dos padrões da ordem global estadunidense.

E é nesse panorama que a administração de Richard Nixon buscou reverter a estratégia

⁵⁶ Conforme aponta Leite (2005, p. 54), a Revolução Cultural iniciada em 1966 desencadeou uma profunda transformação nos quadros do Partido Comunista Chinês e uma linha de ação externa mais coerente foi buscada. A oposição interna à política de normalização das relações com os EUA foi vencida por uma linha mais pragmática, buscando uma atuação mais flexível nas relações exteriores e abandonando a retórica revolucionária.

⁵⁷ Do original: “*Containment was in crisis in the late 1960s. The Vietnam War had exposed the limits of America’s power and the depth of its internal divisions, while the international system as a whole was shifting away from the postwar atmosphere of U.S. hegemony. Simply plodding along with inherited orthodoxies was no longer an option; Washington would need truly innovative policies if it were to preserve global stability in an era of relative national decline*” (BRANDS, 2014, p. 59).

de contenção da China, priorizando a abertura estadunidense para aquele Estado. O presidente dos EUA acreditava que o comunismo perdia a batalha ideológica ao redor do mundo e que um novo equilíbrio de forças era necessário. Na verdade, conforme posto por LaFeber (1994, p. 637), Nixon e seu Conselheiro de Segurança Nacional Henry Kissinger temiam muito mais a desordem do sistema internacional do que o comunismo. E ambos acreditavam que, após décadas de dificuldades econômicas e diplomáticas, a China, enfim, poderia ser integrada, após as mudanças empreendidas pelo PCCh. Mais do que isso: era imperativo que a China, uma potência nuclear, fosse definitivamente tratada de forma apropriada no tabuleiro geoestratégico (LEITE, 2005, p. 59). Iniciava-se, assim, uma nova era para tais países.

2.4 As relações contemporâneas entre EUA e China: engajar para conter

Este tópico está dividido em dois momentos. Em primeiro lugar, busca-se discutir como a contenção da China, a partir da retomada das relações entre os dois Estados, deixou de ser a contenção que marcara as décadas iniciais da Guerra Fria. A partir da década de 1970, a conjuntura era outra e o objetivo era engajar a China na ordem internacional. Esse Estado poderia ser uma peça mais ativa no tabuleiro do xadrez internacional, principalmente se estivesse mais próxima dos EUA e distante da URSS. Além disso, as administrações do período buscaram garantir a expansão da grande estratégia dos EUA e restaurar a estatura global dos EUA, após a Guerra do Vietnã.

O segundo item busca, nessa mesma linha argumentativa, discutir o fim da Guerra Fria, uma conjuntura crítica marcante para a grande estratégia dos EUA, e, a partir de então, analisar como a política setorial para a China foi moldada, ao longo dos anos 1990, num contexto em que a China crescia econômica e militarmente, preocupando os dirigentes estadunidenses, que passaram a olhar o fenômeno chinês, crescentemente, com novas lentes, o que será o foco do terceiro capítulo.

2.4.1 Da retomada das relações em Nixon até o fim da Guerra Fria

Richard Nixon e Henry Kissinger foram expoentes em matéria de política externa, ao longo dos anos 1970: ambos acreditavam que deviam ter o controle da formulação da política e que nem o Departamento de Estado e nem o Congresso tinham a imaginação ou a vontade de tomarem as iniciativas de que os EUA precisavam, para moldar um sistema internacional adequado aos interesses do país. Kissinger acreditava que uma grande estratégia ia além do

estabelecimento de prioridades; uma grande estratégia teria que ser hábil, no sentido de moldar eventos e de não ser meramente moldada por eles (BRANDS, 2014, p. 63).

Com isso em mente, tanto Nixon quanto Kissinger centralizaram as orientações de política externa no Executivo, com Kissinger, muitas vezes, conduzindo-a por canais de comunicação não-oficiais (*back channel diplomacy*) (LAFEBER, 1994, pp. 634-635) – o que revela o peso que alguns atores têm para a formulação de determinadas políticas, em detrimento de outros, e a importância de se ocupar cargos-chave, para a criação de instituições (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8).

Tal trato foi especialmente notável em relação à China, amplamente discutida pelo presidente e por seu Conselheiro de Segurança Nacional. Um canal secreto de comunicação com a China foi estabelecido por meio do presidente do Paquistão, Yahya Khan:

“na visão de Nixon, ele era um intermediário atraente, pois mantinha boas relações com os líderes tanto dos EUA quanto da China, além de ser um meio para evitar o Departamento de Estado dos EUA, o qual, Nixon acreditava, poderia se opor ou tornar pública sua iniciativa⁵⁸” (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 d, tradução nossa).

Foi através desse canal que o governo chinês expressou seu interesse em discussões de alto nível com representantes dos EUA, o que era extremamente interessante para Nixon e Kissinger. Assim, em julho de 1971, Kissinger viajou à China, para acertar a então futura viagem de Nixon, após sinais de incentivo dos quadros dirigentes chineses para maior aproximação entre as nações, o que ficou conhecido como a diplomacia do *ping-pong*, quando o premier chinês Zhou Enlai convidou a equipe de tênis de mesa dos EUA, que estava em um torneio no Japão, para jogar com a equipe da China, em uma visita ao país – a qual, por sua vez, visitou os EUA posteriormente (LAFEBER, 1994, p. 638).

A visita de Nixon, enfim, ocorreu em fevereiro de 1972, tornando-o o primeiro presidente estadunidense a pisar em solo chinês. Mann (2000, pp. 13-14) afirma que, em seu trajeto, Nixon passou para o papel, de forma simples: i) o que sabia que a China desejava obter com tal encontro: suas credenciais para o mundo, Taiwan, retirar os EUA da Ásia; ii) o que os EUA desejavam: Indochina, conter o expansionismo comunista chinês na Ásia, reduzir as ameaças de confrontação pelo poder chinês no futuro e, enfim, o que ambos queriam: iii) reduzir o perigo de confrontação e de conflito, conter a URSS e uma Ásia mais estável. Com tais esboços em mente, Nixon aterrissou na China.

⁵⁸ Do original: “In Nixon’s view, Khan was an attractive intermediary since he had good relations with the leaders of both the United States and the PRC, and he also provided a means to circumvent the U.S. Department of State, which Nixon feared might oppose or publicize his initiative” (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2018 d).

O documento resultante das negociações, que duraram quase uma semana, entre Nixon e Zhou Enlai foi o Comunicado de Shangai, de 27 de fevereiro de 1972, que elencava 16 pontos da visão chinesa e estadunidense sobre política internacional e demonstrava o desejo de maior cooperação cultural e econômica, bem como o estreitamento dos laços políticos entre os países⁵⁹. Tal resultado atendeu, em grande medida, às expectativas de Nixon. Taiwan, um tópico historicamente sensível, continuava a ser reivindicado pelos chineses como parte de seu território, o que os EUA buscaram contornar, ao afirmar, cuidadosamente, que buscariam reduzir suas forças armadas e instalações militares na ilha, embora os laços com Taiwan não tenham sido modificados nos anos posteriores ao comunicado (LAFEBER, 1994, p. 649; LEITE, 2005, p. 62).

Tal encontro também é compreendido como uma mensagem aos soviéticos, mais do que nunca afastados da RPC, e foi também essencial para a condução da relação bilateral com os EUA nos anos vindouros, quando diversas transformações ocorriam para a China: o comércio com os EUA saltou de 5 milhões de dólares, em 1971, para 900 milhões, em 1973; 32 países reconheceram a República Popular da China, entre 1969 e 1972 e, em novembro de 1971, o Estado foi, enfim, admitido na ONU (LAFEBER, 1994, p. 649).

A situação doméstica nos EUA, entretanto, não foi favorável para o andamento das relações. Van Apeldoorn e De Graaff (2016, pp. 50-51) postulam que o objetivo do segundo mandato de Nixon foi impedir a desagregação da hegemonia estadunidense, restaurando a estatura global dos EUA, após a Guerra do Vietnã, com a efetiva incorporação da China ao sistema como elemento essencial na estratégia.

Mas os escândalos de *Watergate*⁶⁰ e uma série de acontecimentos em política externa enfraqueceram a autoridade de Nixon – até a sua renúncia em agosto de 1974 –, e dificultaram o processo de normalização das relações, ainda mais em um contexto em que a cúpula do poder na China estava dividida, em relação às opções de estratégias de desenvolvimento a serem seguidas pelo país, anos após o falecimento de Mao Zedong (LEITE, 2005, p. 64).

Desse debate interno, a estratégia resultante foi a de abertura da China ao exterior, empreendida, a partir de 1978, por meio de reformas econômicas e políticas encabeçadas por Deng Xiaoping, em um projeto de desenvolvimento nacional no qual “a China agiria segundo

⁵⁹ O Comunicado de Shangai pode ser lido na íntegra no Anexo 1 dessa dissertação.

⁶⁰ O escândalo conhecido como “*Watergate*” foi marcado pela descoberta de escutas clandestinas na sede do partido democrata, prédio chamado *Watergate*. O escândalo envolveu não somente Nixon, mas também o vice-presidente, Spiro Agnew, e outros representantes do partido Republicano. Nixon e Agnew renunciaram em 1974, com Gerald Ford assumindo como presidente e Nelson Rockefeller como vice-presidente.

seu próprio ritmo baseado na determinação de seu interesse nacional, que não poderia ser prescrito por estrangeiros” (KISSINGER, 2011, p. 410).

Deng, que fazia parte do quadro burocrático do governo, ainda na era de Mao, iniciou um projeto de modernização, visto como o caminho a ser trilhado, para que o país conseguisse se inserir no sistema internacional. A abertura econômica da China faz parte desse contexto e demonstra o realinhamento da sua política externa, o que foi essencial para que, durante a administração do presidente estadunidense Jimmy Carter, as relações diplomáticas com os EUA fossem, enfim, retomadas em 1979.

Carter enfrentava uma série de episódios graves, como a segunda crise do petróleo, a invasão do Afeganistão pela URSS e a revolução iraniana, em um contexto que enfraqueceu a confiança dos cidadãos norte-americanos em sua figura e consolidou a influência de seu Conselheiro de Segurança Nacional, Zbigniew Brzezinski, nas decisões de política externa. Isso foi particularmente verdadeiro no tocante à China, com Brzezinski e Cyrus Vance, Secretário de Estado, visitando-a em 1978 e trabalhando para anunciar a retomada das relações entre os Estados, o que foi expresso no Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento de Relações Diplomáticas entre os EUA e a China⁶¹, de 15 de dezembro de 1978, com a previsão para troca de embaixadas para março de 1979 (LEITE, 2005, p. 65). A aproximação iniciada com Nixon era, agora, cristalizada em um caminho de reconhecimento mútuo. Iniciava-se, assim, uma política de engajamento da China por parte dos EUA, com a consolidação dos mecanismos institucionais que dificultariam a reversão dessa política.

É também interessante notar que as negociações para retomada das relações formais não foram levadas ao Congresso por Carter, mas ambas as casas se posicionaram posteriormente ao anúncio oficial, de forma a explicitar que a retomada das relações com a China continental não afetava a proximidade entre os EUA e Taiwan e nem o fornecimento de armamentos para a ilha (LEITE, 2005, pp. 65-66).

Nesse sentido, é interessante ressaltar a política ambígua dos EUA, ao assumirem compromissos formais com a China e ao manterem seus compromissos históricos com Taiwan, expressos com o *Taiwan Relations Act* (TRA)⁶², em abril de 1979, aprovado pelo Congresso – o que indicava a tendência histórica de apoio dessa instância a Taiwan – e assinado pelo presidente Carter. Tal política ambígua revela o peso que tanto a China quanto Taiwan tinham para o Estado americano e para os grupos de interesse domésticos pró-Taiwan,

⁶¹ O comunicado conjunto e as declarações que cristalizaram a retomada das relações diplomáticas entre EUA e China podem ser lidos, respectivamente, nos Anexos 2, 3 e 4 dessa dissertação.

⁶² O documento pode ser lido na íntegra no Anexo 7.

não sendo possível ignorar as demandas destes e nem a realidade da política internacional e a necessidade de se integrar a China efetivamente. É importante pontuar, novamente, que as instituições, portanto, “(...) não são mecanismos de coordenação neutros, mas que, na verdade, refletem e também reproduzem e expandem determinados padrões de distribuição de poder na política⁶³” (THELEN, 1999, p. 394, tradução nossa).

O TRA substituiu o Tratado de Assistência Mútua⁶⁴, firmado em dezembro de 1954 entre os dois Estados, e garantiu a manutenção de ajuda a Taiwan, em caso de ataques, bem como a continuidade do fluxo de venda de armamentos para a manutenção das defesas taiwanesas, indefinidamente (HAO, 1997, p. 2). Assim, Washington respeitava a política de uma só China (*One China policy*), em que reconhecia somente o governo de Pequim como o governo legítimo da China, mas também não retirava seu apoio a Taiwan. Além disso, conforme aponta Leite (2005, p. 35), “aos Estados Unidos interessariam impedir a reunificação para conservar um grau de tensão e justificar, por exemplo, a presença militar americana na região”⁶⁵.

A contenção da URSS era imperativa para a administração Carter, mas também o era a integração da China, que se transformava em uma velocidade impressionante, na comunidade internacional. Entretanto, as mudanças econômicas domésticas da China não foram tão bem vistas pela administração de Ronald Reagan, mais conservadora, que

“(...) considerava que, apesar da boa-vontade da China em colaborar com os Estados Unidos, e das diversas transformações dadas nos últimos anos de que o trabalho conjunto (Reagan evitava usar o termo parceria) entre os dois era bastante promissor, havia diferenças essenciais entre a China e os Estados Unidos que não poderiam ser negligenciadas” (LEITE, 2005, p. 69).

Reagan e sua equipe apontavam que a China não era um Estado democrático e que isso seria um desafio para a manutenção das relações futuras. Nesse contexto, o primeiro mandato da administração Reagan é compreendido como um período de reconhecimento e de acomodação entre EUA e China, que empreendia suas transformações econômicas. Foi, também, em seu primeiro mandato que os EUA se comprometeram, através do Comunicado Conjunto entre a República Popular da China e os Estados Unidos da América, em 17 de agosto de 1982⁶⁶, a não aumentar as vendas de armamento militar para Taiwan: pelo

⁶³ Do original: “*The idea is that institutions are not neutral coordinating mechanisms but in fact reflect, and also reproduce and magnify, particular patterns of power distribution in politics*” (THELEN, 1999, p. 394).

⁶⁴ O Tratado de Assistência Mútua entre EUA e Taiwan pode ser encontrado no Anexo 6 dessa dissertação.

⁶⁵ Para mais detalhes sobre a aparente ambiguidade presente na normalização das relações entre os EUA e a China continental, em 1979, e a aprovação do *Taiwan Relations Act*, em 1979, consultar: HAO, Yufan. *Dilemma and Decision: An Organizational Perspective on American China Policy Making*. Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1997.

⁶⁶ O comunicado conjunto pode ser lido na íntegra no Anexo 5.

contrário, as vendas diminuiriam, com o passar do tempo – o que não se concretizou nos anos seguintes, com a manutenção do fluxo de vendas de armamento militar em geral e com a venda de caças F-16 para Taiwan em 1992 (BADER, 2012, p. 19).

A década de 1980 e o segundo mandato de Reagan, em específico, viriam a se tornar o período de maior contato entre China e EUA, até então visto (MANN, 2000, p. 134): os dirigentes já haviam se testado mutuamente, sabendo até aonde a outra parte iria, em questões como Taiwan, por exemplo, e, portanto, estavam prontos para aprofundarem os negócios de forma pragmática. A China estava interessada em adquirir tecnologia dos EUA e estes estavam prontos para conquistar o imenso mercado consumidor chinês. Assim, a assinatura de acordos sobre comércio, cooperação nuclear e intercâmbios acadêmicos marca os anos de 1985 a 1989 (LEITE, 2005, p. 77).

2.4.2 A China nas administrações de Bush pai e Clinton

O fim da bipolaridade e o desmantelamento da URSS marcaram o sistema internacional, no final da década de 1980 e no início dos anos 1990, colocando “(...) em dúvida a importância geopolítica da China, na nova configuração mundial de equilíbrio de poder” (LEITE, 2005, p. 12), uma vez que as políticas dos EUA para a Ásia e para a China, em específico, ainda não estavam claras, naquele momento de transição.

A postura isolacionista não foi adotada por George H. Bush, primeiro presidente dos EUA, no pós-Guerra Fria, e nem por William Clinton, presidente que o sucedeu. Suas administrações serão analisadas em conjunto, pois entende-se que há diferenças importantes na grande estratégia, mas similaridades na política setorial para a China.

A grande estratégia dos EUA, agora, já não tinha no horizonte o grande inimigo do período da Guerra Fria. A conjuntura crítica, então, muda novamente com o final do conflito que havia marcado as décadas anteriores e imprimido traços importantes à grande estratégia estadunidense. Em relação à China, pode-se observar a manutenção da estratégia de integração desse Estado na ordem internacional, com o governo de Bush pai atuando no sentido de garantir o consenso interno em relação à China, visando ao equilíbrio entre contenção e engajamento daquele Estado (LEITE, 2005, p. 13).

Mas, nesse período, a integração seria aprofundada, no sentido de garantir que a China, cujo crescimento econômico começava a chamar atenção, não atrapalhasse os objetivos estadunidenses. Era melhor, portanto, garantir que ela estivesse efetivamente integrada à ordem internacional, com o aprofundamento da política de engajar para conter. Evidência disso foi a resposta dos EUA à crise que culminou no massacre da Praça da Paz

Celestial e que abalou as relações entre Washington e Pequim, mas cuja gestão foi realizada sem danos duradouros.

O movimento pró-democracia na China, que teve forte apoio de estudantes, cresceu, especialmente entre abril e março de 1989 em mais de 80 cidades, alcançando o número de 1 milhão de manifestantes em Tiananmen, a Praça da Paz Celestial, em Pequim (MANN, 2000, pp. 183-186). As percepções de Washington sobre o desenrolar das manifestações eram ambíguas, com acompanhamento da concentração das forças armadas na capital da China, mas também com baixa expectativa de uso de força pelas autoridades para repressão do movimento. Enfim, na noite de 3 de junho de 1989, o Exército de Libertação Popular avançou pela cidade até alcançar a praça em que os manifestantes estavam concentrados, valendo-se de uma brutalidade que levou a inúmeras mortes e à repressão total do movimento.

A partir de então, o Congresso e a opinião pública nos EUA impediriam, de todas as maneiras, uma relação amistosa com a China, nos moldes da relação forjada desde Nixon e Kissinger. A administração Bush suspendeu a venda de armas para Pequim no imediato pós- crise e passou a articular maneiras de congelar a ajuda financeira fornecida à China por organizações internacionais, como o Banco Mundial (MANN, 2000, pp. 193-197). Afinal, “Tiananmen havia acentuado os aspectos mais negativos sobre a China, os quais, apesar das considerações de Reagan, os Estados Unidos haviam ignorado, durante a década de 1980” (LEITE, 2005, p. 81).

Desde 1980, os EUA concediam o *status* de nação mais favorecida (NMF)⁶⁷ para a China, com o Executivo requerendo a renovação do *status* anualmente, e o Legislativo sendo responsável pela sua avaliação e renovação (ou não). Tal prerrogativa garantia a não discriminação entre as partes contratantes e, portanto, permitia o desenvolvimento do comércio entre os países. Entretanto, após o episódio da Praça da Paz Celestial, o Congresso iniciou um debate e buscou rejeitar os pedidos seguintes de renovação do *status* com diversas moções propostas por representantes, contrariando os interesses de renovação do *status* defendidos pelo Executivo e por certos grupos de interesse.

⁶⁷ “Um dos interesses anualmente renovados, mediante aprovação do Congresso dos EUA, entre 1980 e 2000, foi o de Nação Mais Favorecida (NMF) concedido à RPC. Este acordo abriu, para os chineses, a possibilidade de estabelecer parcerias comerciais com importantes empresas de origem norte-americana. O NMF é considerado a regra mais importante do Acordo Geral de 1947, conhecido como *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT); tem por propósito proibir qualquer discriminação entre as partes contratantes desse Acordo. Isto é, qualquer ato de um Estado-nação que redunde em vantagem para outro, tem que ser estendida para todos os demais, conforme Thorstensen (2001, p. 33). A partir do estabelecimento da NMF, a RPC passou a poder importar produtos de alta tecnologia, de que não dispunha, de modo a contribuir para a modernização do país. Permitiu, também, que os produtos da RPC chegassem desgravados aos consumidores norte-americanos” (AZEVEDO, 2008, p. 16).

Contudo, Azevedo (2008, p. 62, p. 67) aponta que “durante o mandato de Bush (pai), as medidas para rejeitar a renovação da NMF sofreram o veto presidencial” e, “(...) a partir de 1995 até 2000, anualmente, houve propostas para neutralizar a renovação do *waiver*⁶⁸. Todas elas foram rejeitadas em plenário” até a opção pelo *status* de relações comerciais normais permanentes (*permanent normal trade relations*, PNTR) com a China, em setembro de 2000. Tal quadro indicava o

“fim de um ciclo de discussões anuais referentes à continuidade, sem discriminações, das relações econômico-comerciais sino-norte-americanas (...). Com o reconhecimento norte-americano por meio da PNTR e como Estado-parte daquela organização internacional, os chineses seriam obrigados a desgravar os produtos dos EUA e moldarem-se às regras referentes aos seguros e serviços financeiros. Parte dos congressistas acreditava também que essas iniciativas levariam a RPC a assimilar, gradualmente, as práticas democráticas ocidentais e a respeitar os direitos humanos” (AZEVEDO, 2008, p. 71).

Entre 1989 e 1991, o presidente Bush passou a reafirmar o engajamento de seu país na Ásia e a reforçar as alianças bilaterais, com destaque para o Japão, mas os contatos de alto nível com os representantes chineses estavam suspensos. Foi somente com a invasão do Kuwait pelo Iraque, na Guerra do Golfo, que ocorreram mudanças. A administração Bush pediu que a China apoiasse sua resolução na ONU, permitindo o uso de força contra o Iraque; se o apoio se concretizasse, um encontro com o presidente, em solo estadunidense, poderia ser arranjado. O representante chinês na ONU optou por simplesmente se abster e a resolução foi aprovada. Após certa tensão entre os Estados, o Ministro das Relações Exteriores chinês, enfim, conseguiu acertar um encontro com o presidente estadunidense (MANN, 2000, p. 249).

Tal primeiro encontro de alto nível, após o massacre de Tiananmen, foi significativo e é importante observar que a administração Bush, apesar dos acontecimentos que ainda reverberavam entre as duas nações, buscou manter os vínculos com a China, com a condição de que o país mudasse seu trato em relação aos direitos humanos e à democracia, temas que passaram a fazer parte da agenda de negociações entre China e EUA, desde então (LEITE, 2005, p. 82). Esse processo demonstra que, mesmo com certas mudanças, a política dos EUA para a China era uma política setorial importante, com a reprodução de mecanismos institucionais cuja reversão completa, se não impossível, já era difícil.

Entretanto, é notável a reticência do Congresso norte-americano quanto a esse movimento de relativa aproximação do Executivo com a China, tendo forçado a administração Bush a condicionar o *status* da China ao respeito aos direitos humanos, o que

⁶⁸ Entendido como o pedido de renovação do *status*.

indica a força que as casas legislativas foram ganhando em matéria de política externa, no pós-Guerra Fria. Foi também nos anos de Bush pai que os EUA reverteram a política de diminuição de vendas de armas para Taiwan, estabelecida em 1982, com a venda de jatos para a ilha, o que garantiria a modernização da força aérea de Taiwan e uma posição mais privilegiada, em qualquer futura negociação com a China (MANN, 2000, p. 254).

A administração de William (Bill) Clinton, por sua vez, mostrou-se preparada, desde a campanha presidencial, a empregar a força militar, para avançar a estratégia ocidental – e, sobretudo, estadunidense – de promoção dos direitos humanos e de democratização, em uma administração que buscava empregar a “dosagem certa de coerção e persuasão” (GUIMARÃES, 2002, p. 65), de forma a imprimir legitimidade às ações estadunidenses, em um contexto em que o inimigo da Guerra Fria já não existia. Nesse sentido, a política das portas abertas não poderia ser expandida somente por acordos multilaterais de comércio, mas também pelo poder militar dos EUA (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016). Contudo, é notável que o poderio militar não tenha sido utilizado para o avanço de tal orientação, em relação à China.

Nessa quadra histórica, a RPC atraía elevados índices de investimento externo estrangeiro, com mais de 83.000 contratos assinados pelo país com empresas estrangeiras somente em 1993 – resultado de uma maior abertura econômica empreendida por Deng Xiaoping, desde 1992 (MANN, 2000, p. 284). A China era, pela primeira vez, desde a retomada das relações com os EUA, percebida como um poder econômico global e passou a preocupar tanto os EUA quanto seus vizinhos ante o desenvolvimento de uma marinha moderna e com crescimento econômico anual de aproximadamente 12% (LAFEBER, 1994, p. 769).

Ficou claro, na administração Clinton, que vincular a renovação do *status* de NMF da China ao respeito aos direitos humanos era uma batalha perdida, que poderia prejudicar severamente as relações entre os dois países. E, afinal, Washington não buscava confrontar Pequim, dado seu amplo leque de interesses para com a China (MANN, 2000, p. 291). Nesse contexto, os EUA e a China anunciaram o estabelecimento de uma parceria estratégica em outubro de 1997, consolidando as relações entre os dois países e a importância da China para os EUA, em nível institucional.

Um episódio que marcou as relações entre os dois países, no final da década de 1990, foi o bombardeio da embaixada chinesa em Belgrado, em maio de 1999, deixando três mortos e mais de vinte feridos. A OTAN conduzia operações militares na Iugoslávia, na Guerra do Kosovo, e, segundo o presidente Clinton, o bombardeio foi um grave erro. Clinton desculpou-

se publicamente pelo ocorrido, mas a tensão somente foi aliviada meses depois, com a retomada das negociações e com a conclusão do processo de entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC)⁶⁹.

Como LaFeber (1994, p. 769) apontou, a China passava a ser percebida como um poder econômico global e observava-se, ainda nos anos 1990, o início de uma conjuntura que passaria a preocupar os dirigentes estadunidenses, principalmente nos anos 2000. Integrar a China no sistema internacional era essencial para que ela “jogasse as regras do jogo” e não ameaçasse os interesses e objetivos estadunidenses, sendo constrangida pela estrutura de regras e princípios criada pelos próprios EUA. Pode-se compreender a entrada da China na OMC, a partir dessa chave.

Críticas à administração Clinton não faltaram, durante a campanha presidencial nos anos 2000, principalmente entre os republicanos, que acreditavam que a administração anterior havia falhado na formulação de uma estratégia adequada para lidar com a China e a Rússia, competidores estratégicos dos EUA (LEITE, 2005, p. 89). Embora as eleições tenham sido conturbadas, e a vitória de George W. Bush filho tenha sido contestada⁷⁰, ele se tornou presidente de fato com uma discurso denominado “conservadorismo com compaixão”, no qual era enfatizado “a necessidade de se moralizar a América” (LEITE, 2013, p. 93).

Assim, no próximo capítulo, olharemos para uma nova conjuntura crítica, em que a China já era vista com preocupação pelos dirigentes americanos. Busca-se identificar como os governos de George W. Bush (filho), Barack Obama e Donald Trump têm atuado no sentido de constranger a China às “regras do jogo” criadas pelos próprios EUA, enquanto estes ainda possuem a capacidade e os meios para tal empreitada.

Cada administração será analisada separadamente, levando em consideração que particularidades na política setorial existem em cada uma, mas busca-se ressaltar como cada presidência atuou, buscando “enquadrar” a China, criando uma acumulação de mecanismos institucionais nesse sentido, em um panorama em que a *revolving door* dos *think tanks* passou a girar de forma significativa, no cenário de formulação da grande estratégia dos EUA, principalmente a partir dos anos 2000.

⁶⁹ A China realizou um pedido de adesão ao GATT em 1986 e as negociações para sua entrada estavam atreladas às reformas econômicas que o Estado planejava. Com a criação da OMC, o processo de negociação foi intensificado e a entrada da China na organização foi, enfim, aprovada em 2001.

⁷⁰ “Bush venceu pelos votos dos delegados (271 contra 266 de Gore), mas perdeu nos votos populares. A vitória do candidato republicano foi contestada, em razão de alegações dos democratas de que a eleição no estado da Flórida fora marcada por fraudes e irregularidades. O apelo à Suprema Corte Federal, no entanto, não foi atendido e a recontagem dos votos do estado foi negada numa apertada decisão de 5 votos contra 4” (LEITE, 2013, p. 94).

CAPÍTULO 3

A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E A COMPETIÇÃO COM A CHINA (2001-2019)

Este capítulo discute os contornos da grande estratégia estadunidense, sob as administrações de George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) e Donald Trump (2017-2019) e, mais especificamente, como a política para a China se desenvolveu nesse período. Busca-se demonstrar como esses anos foram marcantes para essa política setorial, com a criação de novas instâncias governamentais e não governamentais, para lidar com a China face à nova conjuntura. Nesse sentido, ressalta-se a maior participação de membros de *think tanks* nessas administrações, para tratar da China, vista, por todas as administrações em estudo, como o novo desafio econômico e estratégico dos EUA.

O período em análise, que compreende os anos de 2001 a 2019, foi marcado pelo aumento das preocupações dos dirigentes estadunidenses, em relação à China, cujo crescimento econômico, comercial e militar foi acompanhado de perto. Mas busca-se demonstrar como a política dos EUA para a China continuou a ser uma política setorial importante para a grande estratégia dos EUA, com a reprodução de mecanismos institucionais cuja reversão completa, se não impossível, continuou a ser um caminho difícil, mesmo com vozes advogando por medidas mais duras, em relação à China.

Cada administração será discutida, a partir de dois elementos: i) a grande estratégia dos EUA e como a China nela estava inserida e ii) quais instâncias, governamentais ou não, interferiram no processo de formulação da política dos EUA para a China, naquele período, seja por meio da presença de oficiais no governo, seja por meio de declarações e relatórios que impactaram a visão estadunidense sobre a China. Isso, para demonstrar o papel que a porta giratória, ou *revolving door*, possuiu, no período em estudo, na política dos EUA para a China.

É oportuno ressaltar como a porta giratória funcionou tanto para a entrada de especialistas de *think tanks* nos governos, nos mais diversos cargos, quanto para políticos, que deixaram seus cargos e que passaram a fazer parte dessas organizações, em um processo contínuo, que demonstra a capilaridade dessas organizações no Estado. Pretende-se, com isso,

demonstrar, ao longo do capítulo, a coordenação de atividades de inúmeros agentes em um processo no qual “o Estado observa e avalia suas operações e comunica-se permanentemente, a respeito delas, com seus funcionários e com o conjunto da sociedade” (CRUZ, 2012, p. 16).

Evidentemente, os *think tanks* são um entre os diversos fatores de influência na política dos EUA para a China e seu papel não deve ser exagerado (YUAN, 2018, p. 168). Mas é necessário levar em consideração a importância da *revolving door* para entender o papel e o pano de fundo de diversos políticos e membros de quadros administrativos que atuaram nessa política em específico, bem como a influência dos relatórios e conferências promovidos por essas organizações e de sua atuação, nos bastidores da política estadunidense em geral.

Será destacada a influência dos seguintes atores governamentais, em um primeiro tópico: *The U.S.-China Economic and Security Review Commission* (USCC), *Congressional-Executive Commission on China* (CECC), *U.S.-China Working Group* (USCWG) e dos *think tanks* *The Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations*, *Heritage Foundation*, *The Asia Society* e *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, em cada administração.

A grande estratégia sob o presidente Bush foi marcada, principalmente, pela chamada Guerra ao Terror, que consumiu grande parte de recursos e atenção do governo dos EUA. Nesse momento, antagonizar a China não era uma opção, e instâncias foram criadas, no sentido de garantir um canal de diálogo entre os dois países. É no período de seu governo que diversos centros de estudos sobre a China se consolidam nos *think tanks*, que passam a debater mais sobre a China.

Os governos de Barack Obama, por sua vez, se destacam pelo elevado número de oficiais vindo de *think tanks*. Sua administração foi caracterizada pelo processo de revisão das bases fundamentais da grande estratégia dos EUA e, mais precisamente, pelo pivô para a Ásia, entendido como o pilar da grande estratégia dos EUA, a partir de 2011. Em seu governo, é possível observar o crescimento das demandas internas por maior pressão estadunidense contra a China. Nesse período, os mecanismos de concertação em alto nível foram aprofundados e a influência dos *think tanks*, no debate sobre a política dos EUA para a China, cresceu.

Por fim, o capítulo busca discutir os rumos da grande estratégia dos EUA sob a administração de Donald Trump, até o ano de 2019. Tal administração passou a considerar a China como um competidor estratégico, o que parecia evidenciar o início de uma política mais agressiva, em relação à China, ainda em 2017. Assim, investigam-se as alterações sofridas pela grande estratégia dos EUA no período, mas também as continuidades tanto na

grande estratégia, quanto na política para a China. Observa-se que um tom abertamente mais confrontacionista foi, de fato, adotado, embora seja essencial distinguir a estratégia norte-americana de garantia de segurança e prosperidade, no longo prazo, das formas de lidar com a conjuntura.

3.1 Nova conjuntura, novas demandas e novos atores

Esse tópico tem por objetivo elencar determinadas instâncias governamentais e não governamentais que desempenharam um papel na formulação da grande estratégia dos EUA e, mais especificamente, na política para a China, entre os anos de 2001 a 2019. A conjuntura desse período demandou que novas instâncias, mais específicas, fossem criadas para observar e lidar com o fenômeno chinês, cada vez mais, visto com preocupação pelos dirigentes norte-americanos. Serão analisadas, mesmo que brevemente, as origens de algumas dessas instâncias para, nos próximos itens, observar como elas influenciaram as administrações no estudo e no debate sobre a China.

Medeiros e Green (2017, p. 52) ressaltam que, nas décadas de 1980 e 1990, tanto o Executivo quanto o Legislativo eram atores-chave tanto no processo de formulação, quanto de implementação da política dos EUA para a China, e que, para além do destaque que a atuação presidencial ganhou nos anos 2000, também é interessante ressaltar o papel de instâncias como comissões legislativas e, evidentemente, o papel que certos *think tanks* desempenharam no debate de tal política.

Dentre as novas instâncias governamentais, temos o *The U.S.-China Economic and Security Review Commission* (USCC), criado pelo Congresso em 2000. O USCC é composto por 12 membros indicados para mandatos de dois anos e possui um mandato legislativo para monitorar, investigar e reportar anualmente para o Congresso os impactos da relação comercial e econômica entre EUA e China, na segurança nacional norte-americana. Isso demonstra a importância do comércio e, principalmente, do cumprimento de regras comerciais pela China, para os EUA.

O USCC também é responsável pela publicação de boletins e pela condução de audiências, que buscam informar o público em geral e os membros do Congresso sobre o estado das relações comerciais e econômicas e sobre demais assuntos que possam representar risco para a condução das mesmas. A partir desse assessoramento, a Comissão faz recomendações por meio de seus relatórios anuais para o Congresso, que pode legislar e

tomar medidas administrativas cabíveis para o enfrentamento das questões apontadas (US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2019).

Também é interessante destacar o trabalho exercido pelo *Congressional-Executive Commission on China* (CECC), criado em 2001, com um mandato legislativo para monitorar e reportar questões relacionadas aos direitos humanos e ao desenvolvimento do estado de direito (*rule of law*) na China. Composto por nove membros da Câmara e nove do Senado, além de um representante do Departamento de Estado, de Comércio e de Trabalho, e outros dois indicados pelo presidente, o CECC monitora o cumprimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. A partir desse assessoramento, a Comissão publica relatórios anuais, que são levados em consideração especialmente pelo presidente dos EUA e pelo Comitê de Relações Internacionais da Câmara (CONGRESSIONAL-EXECUTIVE COMMISSION ON CHINA, 2019).

Outra instância relevante é o *U.S.-China Working Group* (USCWG), criado em 2005 e composto por membros republicanos e democratas do Congresso. O USCWG visa a incentivar as relações diplomáticas com a China, bem como “(...) educar membros do Congresso por meio de reuniões e instruções com líderes empresariais, acadêmicos e políticos dos EUA e da China⁷¹” (US-CHINA WORKING GROUP, 2019, tradução nossa), buscando o desenvolvimento de uma estratégia para as relações sino-americanas contemporâneas. Seus membros costumam realizar viagens para a China, para fomentar o intercâmbio entre os dois países.

Além das instâncias governamentais, alguns *think tanks* ganham destaque, no tocante à sua influência, em relação à política dos EUA para a China, seja por meio da formação de profissionais que atuaram nas mais diversas administrações, seja por meio de suas pesquisas e crescente participação em debates públicos (WEI, 2018, p. 24). Nesse sentido, os seguintes *think tanks* são algumas das organizações que influenciaram a política dos EUA para a China: *The Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations*, *Heritage Foundation*, *The Asia Society* e *Woodrow Wilson International Center for Scholars*.

A *The Brookings Institution* foi fundada nos anos 1920, focando inicialmente na economia doméstica e na administração governamental, mas expandiu sua área de atuação, depois da Segunda Guerra Mundial, buscando influenciar o processo de política doméstica e

⁷¹ Do original: “*The U.S.-China Working Group seeks to build diplomatic relations with China and educate Members of Congress through meetings and briefings with business, academic and political leaders from the U.S. and China*” (US-CHINA WORKING GROUP, 2019).

externa estadunidense. Historicamente mais próximo do partido Democrata e com orçamento de pelo menos 3 milhões de dólares anuais, o *think tank* estabeleceu o *John L. Thornton China Center*, em 2006, sendo o primeiro centro que foca em somente um país, desde a criação da organização. *The Brookings* é reconhecido como o clássico exemplo de *revolving door* na política estadunidense, com uma equipe de pesquisadores sobre a China que participaram de governos, como Jeffrey Bader⁷², e de pesquisadores amplamente conhecidos no debate público sobre a China, como David Shambaugh (WEI, 2018, pp. 28-29).

O *Council on Foreign Relations* (CFR) tornou-se uma instituição formal em 1921 e, atualmente, conta com mais de 4.000 membros, incluindo ex-presidentes, Secretários de Estado e outros oficiais. De orientação pragmática, “(...) o conselho é devotado a promover ideias e apoio estratégico específico para o processo de tomada de decisão governamental⁷³” (WEI, 2018, p. 41, tradução nossa). O CFR é apresentado como um incentivador da aproximação entre os EUA e a China na década de 1970 e, mais contemporaneamente, figura como uma organização que continua a acreditar na integração da China, no sistema internacional, e no aumento da cooperação sino-americana, mas sem questionar a soberania de Taiwan, por exemplo (WEI, 2018, p. 41).

O *Heritage Foundation* já é apresentado como um *think tank* conservador, sendo reconhecido enquanto a organização conservadora com maior influência contemporânea na política dos EUA e mais alinhada ao partido Republicano. Fundado em 1972, o *think tank* expandiu suas pesquisas na região da Ásia-Pacífico, na década de 1980, criando o *Asian Studies Center*, em 1983. Atualmente, um terço de seu orçamento anual é usado para divulgar suas ideias e publicações, na mídia estadunidense (WEI, 2018, p. 41). Diversos de seus pesquisadores já argumentaram que a China é uma ameaça, questionando a *one China policy* e defendendo o aumento da venda de armamentos para Taiwan (TAO, 2018, p. ix).

A *The Asia Society*, por sua vez, foi fundada em 1956 por John Rockefeller, apresentando-se como uma instituição não partidária e sem objetivos lucrativos, que busca aproximar os EUA da Ásia. Focando na relação bilateral entre EUA e China, tal *think tank* fundou o *Asia Society’s Center on U.S.-China Relations*, em 2006, cujos membros participam

⁷² Jeffrey Bader entrou no Departamento de Estado, em 1977, sendo parte da equipe que formulava a política dos EUA para a Ásia e, mais especificamente, para a China, por mais de 30 anos. Serviu como *assistant US trade representative*, entre 2001 e 2002 e, portanto, participou de parte das negociações e presenciou a entrada da China na OMC. Com Obama, Bader foi convidado a se tornar diretor para a Ásia como *special assistant to the president* no *National Security Council*, entre 2009 e 2011.

⁷³ Do original: “Adhering to the central line, the council devotes itself to provide ideas and specific strategic supports for governmental policymaking” (WEI, 2018, p. 41).

de eventos e projetos que exploram as áreas de interesse comum entre os dois países. Orville Schell, diretor, é um dos principais pesquisadores de tal instituição (ASIA SOCIETY, 2019).

Finalmente, o *Woodrow Wilson International Center for Scholars* (WWI), compreendido enquanto um *think tank* fundado pelo Congresso dos EUA, em 1968, mas que não está subordinado a nenhuma agência governamental (embora aproximadamente um terço de seu orçamento seja estatal). O WWI trabalha principalmente como uma plataforma para seminários e conferências entre pesquisadores, com a publicação de relatórios especiais que expressam as visões dos participantes dessas reuniões, visando a fornecer referências mais precisas para os tomadores de decisão (WEI, 2018, p. 57).

Em 1997, o *think tank* fundou o *China Environment Forum Project*, que buscava promover o diálogo entre os EUA e a China, principalmente, sobre questões ambientais e uso de energia e, em 2008, fundou o *Kissinger Institute on China and the United States*, dirigido por Stapleton Roy, antigo embaixador dos EUA na China, com o objetivo de ser uma plataforma para discussões sobre as relações sino-americanas.

É essencial destacar como a categorização rígida de atores em favoráveis ou contrários à China (*pro-China* ou *anti-China*) é insuficiente para a compreensão da realidade: algumas instituições, como *think tanks*, podem trabalhar, no sentido de incentivarem as relações sino-americanas em alguns tópicos, enquanto sustentam posições distintas em outros. Conforme exemplifica Tao (2018, p. ix, tradução nossa),

“(...) o *Heritage Foundation* e o *American Enterprises Institute* são famosos *think tanks* conservadores e alguns de seus intelectuais discutiam a China como uma ameaça, sem quaisquer reservas, ao mesmo tempo em que advogavam pelo desenvolvimento dos laços entre EUA e Taiwan e pela venda de armamento para a ilha, chegando até mesmo a desafiar a política de uma só China. Suas posições não mudaram. Entretanto, durante o debate sobre o *status* da nação mais favorecida da China, nos anos 1990, intelectuais, principalmente nesses dois *think tanks*, apoiaram a extensão do *status* para a China, sem quaisquer precondições⁷⁴”.

Isso não é contraditório à tendência de consenso na política dos EUA, em relação à China; pelo contrário: mesmo com significativas divergências nas mais diversas áreas, existe uma estrutura que mantém a institucionalização da política estadunidense para a China e que reconhece a importância de tal país para a manutenção da grande estratégia estadunidense, conforme exposto ao longo dos capítulos anteriores.

Com tais elementos em mente, os próximos tópicos discutirão o *input* de tais

⁷⁴ Do original: “For example, the *Heritage Foundation* and *American Enterprises Institute* are famous conservative *think tanks*, and some scholars there have argued about China threat without any reservation, while advocating the advancement of U.S.-Taiwan ties and arms sales to the island and even challenging the one-China policy. Their position has not been changed. Nevertheless, during the debate on China’s MFN trade status in the 1990s, scholars in these two *think tanks* principally supported its extension to China without any preconditions” (TAO, 2018, p. ix).

instâncias, governamentais e não governamentais, no debate da grande estratégia dos EUA e, mais especificamente, na política setorial para a China. Conforme ressaltado, cada ator possui uma orientação política própria, mas eles influenciam das mais diversas formas no debate e no processo de formulação da política. Evidentemente, outros *think tanks* e diversos grupos de interesses também influenciaram as administrações, mas busca-se ressaltar como os atores citados e seus membros atuaram, no período em análise, dentro da grande estratégia estadunidense.

3.2 A grande estratégia de G. W. Bush e a China

O discurso de George W. Bush baseava-se no programa neoconservador de política externa do *think tank* Projeto para o Novo Século Americano (*The Project for the New American Century*, PNAC), que começou a ser implementado em 1997 e foi aprofundado por Bush filho. Suas ideias consistiam, basicamente, em aumentar os gastos com defesa e modernizar as forças armadas, de forma a garantir a primazia dos interesses estadunidenses, no sistema internacional.

É importante ressaltar que “a diferença essencial entre as duas administrações [Clinton e Bush] estava nos meios, e não nos fins, de forma que se mantinham os mesmos interesses e, por extensão, a mesma agenda de política externa, mas mudava-se o padrão tático” (LEITE, 2005, p. 91). Clinton investia em uma postura mais liberal e cooperativa, como forma de camuflar a dominação estadunidense. E,

“cumprindo fielmente as promessas de campanha eleitoral de 2000, Bush, ao contrário de seu antecessor, assumiu uma postura menos cooperativa e mais unilateral, confrontando seus principais aliados e potências, como a Rússia e a China, a partir de iniciativas como a rejeição ao Protocolo de Kyoto e a revisão do tratado ABM⁷⁵ e da construção do tratado de defesa antimísseis, com ou sem a aquiescência da Rússia e dos aliados da OTAN” (LEITE, 2005, p. 91).

Isso foi transposto com a prevalência da perspectiva mais conservadora em sua equipe, com retórica pendendo ao unilateralismo em assuntos do campo internacional, com “(...) Condolleeza Rice no Conselho de Segurança Nacional, Donald Rumsfeld no Departamento de Defesa (e o vice-presidente Dick Cheney e os analistas Lewis Libby, Karl Rove e nomes de confiança como Paul Wolfowitz na Defesa) (...)” (PECEQUILO, 2013, p. 20). É interessante ressaltar que sua equipe de assuntos da Ásia-Pacífico foi composta majoritariamente por especialistas em Japão, como foi o caso de James Kelly, ou por

⁷⁵ Tratado sobre Mísseis Antibalísticos, acordado entre os EUA e a URSS, em 26 de maio de 1972 (e posteriormente ratificado por Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e Cazaquistão), com o intuito de limitar a capacidade de sistemas antimísseis de cada parte.

especialistas em outros países da região, como no caso de Paul Wolfowitz, que era especialista em Indonésia, evidenciando a falta de especialistas em China (MAGNOTTA, 2019, p. 50).

O principal objetivo no âmbito da política externa sob Bush era uma nova estratégia global coerente com o poderio da considerada única superpotência, no caso, os EUA. Um dos pilares dessa nova estratégia global era a chamada nova política para a Ásia, baseada nas percepções de que aquela era uma região de prováveis conflitos nos próximos anos e de que era necessário lidar com a China, o novo desafio econômico e estratégico dos EUA (LEITE, 2005, p. 92).

É oportuno ressaltar que Bush, depois de eleito, continuou a criticar a “preponderância que o governo Clinton havia dado à China, enquanto ignorara, segundo sua visão, um aliado tradicional como o Japão” (MAGNOTTA, 2019, p. 50). Assim, a administração Bush passou a perseguir uma estrutura de segurança regional na Ásia, cuja ideia principal era conter a China, de forma a impedir que ela se tornasse uma potência regional dominante, privilegiando as relações com o Japão, a Coreia do Sul e a Austrália.

A relação bilateral foi marcada, nos primeiros meses da administração Bush, por desgastes. Em fevereiro de 2001, por exemplo, o presidente estadunidense afirmou que seu país patrocinaria uma resolução na ONU, condenando a China por desrespeito aos direitos humanos, em seu território (MAGNOTTA, 2019, p. 54). Bush também se mostrou engajado na manutenção das históricas relações com Taiwan e não desconsiderou a venda de armamento para a ilha. Porém, é importante salientar o apoio dos EUA ao pleito chinês para entrada na OMC, o que foi concretizado em 2001, e o episódio do avião-espião, em abril do mesmo ano, que poderia desdobrar-se em uma grave crise diplomática, mas que

“representou um ‘sinal amarelo’ para os Estados Unidos, forçando-os a reconsiderarem a inconveniência e os riscos representados aos seus interesses por uma estratégia de confrontação com a China. Antes mesmo de a crise do avião terminar, Bush e sua equipe concordaram em retomar uma postura de iniciativas mais ‘construtivas’” (LEITE, 2005, p. 99).

O episódio contou com a colisão entre uma aeronave da Marinha dos EUA, um modelo EP-3 que realizava uma missão de reconhecimento sob o MSCh, com um jato F-8 da Força Aérea chinesa, que fazia o patrulhamento da região junto com outro jato do mesmo modelo. O piloto do jato chinês envolvido na colisão precisou saltar de paraquedas e teria desaparecido, enquanto o avião estadunidense foi obrigado a pousar na ilha de Hainan com seus 24 tripulantes, que foram retidos, junto com a aeronave estadunidense, pelas autoridades chinesas (LEITE, 2005, p. 95; BBC BRASIL, 2001).

Um impasse sobre a responsabilidade do acidente se deu com acusações mútuas entre as partes. Foi necessário um longo processo de negociação até a liberação do avião-espião dos EUA, mas a tripulação foi liberada depois de retida por 11 dias, em território chinês. E, ao fim das negociações e com a devolução do avião aos EUA, Colin Powell, o Secretário de Estado dos EUA – apontado como uma das vozes mais moderadas da administração Bush – declarou que “o presidente Bush desejava estabelecer relações “construtivas” com a China e “ampliar e aprofundar as áreas de cooperação” entre ela e os EUA” (LEITE, 2005, p. 98).

A partir de então, a estratégia seria de manutenção e de busca pela expansão dos canais de comunicação entre as nações (MAGNOTTA, 2019, p. 55), com a consciência de que a eliminação das áreas de atrito e a conciliação dos pontos de vista em todos os temas não era algo possível; isso, no entanto, não deveria impedir a continuidade da comunicação e da cooperação entre as partes. Era necessário recuperar o espírito que moldou o Comunicado de Shangai. Nesse sentido, os EUA não fizeram um pedido formal de desculpas pelo acidente, que não julgavam ter provocado, mas afastaram as especulações de retaliação.

Tal episódio foi importante para mudanças no tom da administração Bush, em relação à China, em um movimento que foi reforçado com maior cooperação entre os países, no pós 11 de setembro de 2001⁷⁶ (NGUYEN, 2017, p. 34), considerado uma conjuntura crítica, que moldou toda a política externa dos EUA, nos anos vindouros.

Como coloca Pecequilo (2013, p. 20),

“associado em um primeiro momento às atitudes unilaterais de Bush filho, os ataques tinham um contexto mais amplo: a contestação da dominação hegemônica, cuja supremacia militar não poderia ser combatida, mas cuja sociedade apresentava fissuras. Para explorar estas fissuras, o foco de 11/09 foram símbolos do poder social e econômico do país (as torres gêmeas do *World Trade Center* em Nova Iorque) e estratégico-político (Pentágono e prédios públicos em Washington, DC)”.

A perda da invulnerabilidade do território nacional dos EUA e o crescente sentimento de medo fizeram com que a resposta da administração Bush aos atentados fosse dura. “Nos discursos, após os atentados terroristas, o presidente Bush procura enaltecer as qualidades de seu povo contrapondo-as a atributos negativos dos terroristas” (LEITE, 2013, p. 96). Seus discursos também demonstravam que a civilização norte-americana estava sendo ameaçada por atos cruéis que confrontavam o “espírito de liberdade” dos EUA, o que não seria tolerado.

⁷⁶ Em tal data, dezenove terroristas, apontados como membros da organização fundamentalista *Al-Qaeda*, sequestraram quatro aviões comerciais norte-americanos e, com todos os passageiros a bordo, colidiram intencionalmente dois aviões contra as chamadas Torres Gêmeas, constituintes do complexo empresarial nova-iorquino *World Trade Center*, enquanto o terceiro avião foi direcionado para o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos EUA. Já o quarto avião caiu em um campo aberto na região de Shanksville, na Pensilvânia. O ataque não deixou sobreviventes, com aproximadamente 3.000 pessoas mortas e mais de 6.000 feridas.

E, nesse contexto, as forças neoconservadoras passaram a pautar o debate público e a informar a política externa dos EUA, o que favoreceu a construção de um novo inimigo, o terrorismo fundamentalista islâmico, em um mundo dividido entre o “eixo do bem” (que incluía os EUA e os países que o apoiavam) e o “eixo do mal” (que incluía Estados que apoiavam atos e grupos terroristas, de acordo com a visão estadunidense, como Iraque, Irã, Coreia do Norte, Líbia e Síria)⁷⁷.

Bush e sua equipe passaram a identificar a *Al-Qaeda* como responsável pelos atentados – embora o grupo nunca os tenha assumido publicamente – e iniciaram a guerra do Afeganistão, país onde Osama Bin Laden, líder do grupo, estaria escondido. O conflito começou em 7 de outubro de 2001, com a Operação Liberdade Duradoura, e não teve questionamento imediato da comunidade internacional. Contando com avançado equipamento bélico, a campanha militar somente teve soldados em terra (*boots on the ground*) quando da derrota do regime talibã e da dispersão da *Al-Qaeda*, depois de 9 de dezembro de 2001 (MANN, 2006, p. 175). Entretanto, Bin Laden conseguiu fugir do Afeganistão para o Paquistão, não sendo eliminado pelas forças norte-americanas⁷⁸.

O partido Republicano obteve uma vitória significativa nas eleições de meio de mandato nos EUA, passando a ter uma maioria tanto no Senado quanto na Câmara dos Representantes e, em setembro de 2002, a administração Bush anunciou a sua Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*, NSS⁷⁹), que declarou o direito dos EUA de utilizar a força para eliminar qualquer ameaça à sua segurança nacional e ao exercício de sua hegemonia, no cenário internacional.

A Doutrina Bush, como ficou conhecida, foi baseada na Guerra Global Contra o Terror (*Global War on Terrorism*, GWT) e gerou duas grandes guerras, com as invasões do Afeganistão e, posteriormente, do Iraque. Pecequillo (2013, p. 22) aponta que

“mais do que o estabelecimento do terrorismo como inimigo, e da prioridade das guerras assimétricas (...), a “inovação” da Doutrina Bush foi a introdução do

⁷⁷ “Em 2002, o presidente Bush usará o termo “eixo do mal” pela primeira vez. Ao usar a palavra “eixo”, procura-se construir uma relação direta com o grupo formado pela Alemanha nazista, a Itália e o Japão na Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, existia uma disputa direta entre os Estados Unidos e os “aliados” e os inimigos do “eixo”, e esse confronto é resgatado de forma a mostrar a ameaça e a necessidade de combater um novo inimigo tão perigoso quanto os que surgiram no conflito global” (LEITE, 2013, pp. 108-109).

⁷⁸ Osama Bin Laden seria morto em uma operação militar no Paquistão em 2011, na administração Obama.

⁷⁹ A NSS é “(...) uma demonstração dos pensamentos, objetivos e grande estratégia que planejam ser empregados pelas administrações durante seus governos” (STORTI, 2009, p. 75). Tal documento é uma obrigação legal, desde 1986, com a ratificação do Ato Goldwater-Nichols de 1986, ou Ato de Reorganização do Departamento de Defesa, na administração de Ronald Reagan. Seus principais propósitos são a comunicação da visão estratégica do Executivo às casas legislativas, o que é essencial para a legitimidade da alocação de recursos a serem destinados pelo Congresso, e a comunicação dessa mesma visão e as mudanças de intenções do governo tanto para a audiência doméstica quanto internacional, principalmente devido à centralidade dos temas de política externa no documento (SNIDER, 1995 *apud* MAIA, 2012, p. 125).

conceito de prevenção como referencial de ação, em detrimento da contenção. Essa reafirmação do unilateralismo indica que os Estados Unidos voltavam à tradição das “alianças não permanentes” do século XVIII (mesmo que eles mesmos as tenham criado), e que agiriam de forma decisiva contra seus inimigos, prevenindo a emergência de ameaças antes que surgissem. Além disso, todos eram potencialmente inimigos, caso não apoiassem os Estados Unidos (incluindo países como Rússia e China, definidos como potências em transição”).

É importante ressaltar que “o terror, no entanto, não é uma coletividade humana concreta contra a qual se guerreia, mas uma forma de guerrear” (GUIMARÃES, 2012, p. 64). Alinhado à ideia de guerra preventiva, isso significou que os dirigentes norte-americanos garantiram a si mesmos o direito de combater o terrorismo onde e como fosse mais conveniente. Conforme postulado pelo Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, “nosso desafio [consiste em] defender nossa nação contra o desconhecido, o incerto, o não-visto, o inesperado”. É preciso ser capaz de “dissuadir e derrotar adversários que ainda não emergiram para desafiar-nos” (RUMSFELD, 2002 *apud* GUIMARÃES, 2012, p. 64).

A guerra do Iraque é vista como a oficialização dessa doutrina preventiva, ao ser apontado como um país no qual a ameaça não é iminente, mas que precisava ser neutralizada, antes que se concretizasse (LEITE, 2013, p. 111). O Iraque de Saddam Hussein foi apontado como detentor de armas de destruição em massa, segundo relatórios da CIA e de países aliados aos EUA. Assim, “em março de 2003, o governo Bush intimou Saddam Hussein a deixar o poder ou sofrer as consequências da invasão de seu país. Os ataques a Bagdá não tardariam a ser iniciados e, em pouco tempo, as tropas norte-americanas já dominavam o país” (LEITE, 2013, p. 114) com a Operação Liberdade do Iraque, embora essa empreitada já viesse sendo questionada pela comunidade internacional.

Nesse panorama de profundo envolvimento com guerras, rivalizar com a China não era uma opção para os EUA. O presidente Bush tomou a decisão de alinhar-se com os membros de sua administração que eram favoráveis ao engajamento com a China, “(...) embora o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld tenha bloqueado a restauração das relações militares diretas por alguns anos⁸⁰” (BADER, 2012, p. 20, tradução nossa).

Logo após os atentados, o presidente chinês Jiang Zemin demonstrou apoio à campanha antiterrorista e prometeu fortalecer o diálogo com os EUA, o que foi bem recebido em Washington. Nesse contexto, é possível observar a substituição do termo “competidor estratégico” por “parceiro estratégico” na própria NSS de 2002, documento no qual a administração Bush afirmava o interesse em constituir agendas para ação cooperativas com

⁸⁰ Do original: “(...) *although Secretary of Defense Donald Rumsfeld blocked restoration of military-to-military relations for some years*” (BADER, 2012, p. 20).

“outros centros principais de poder global”, com destaque para a China e a Rússia (UNITED STATES OF AMERICA, 2002).

A cooperação entre EUA e China é reconhecida nesse mesmo documento, principalmente na promoção da estabilidade na península coreana, região marcada pelo tensionamento com a Coreia do Norte e pelo receio de proliferação nuclear. Contudo, a NSS também ressaltava algumas áreas em que EUA e China apresentavam posturas diferenciadas, com destaque para o comprometido norte-americano em relação à proteção de Taiwan, sob o *Taiwan Relations Act* (UNITED STATES OF AMERICA, 2002, p. 28).

Também é interessante ressaltar que a China cooperou com os EUA, ao aprovar diversas resoluções, no CSNU, relacionadas ao Iraque, embora esse país não tenha apoiado a invasão unilateral dos EUA⁸¹ (MAGNOTTA, 2019, p. 58). E a política de uma única China foi reiterada pelo então Secretário de Estado norte-americano, em 2004, ao afirmar que Taiwan não era independente e que os EUA não questionariam a histórica política de reconhecimento de uma única China (NGYUN, 2017, p. 35), o que evidencia a perpetuação da histórica política dos EUA para a China.

É interessante notar que, nesse momento, os esforços estavam voltados para a promoção da cooperação bilateral, e isso refletiu nas trocas comerciais, com dados dignos de nota, como posto por Magnotta (2019, p. 67): “de acordo com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, as trocas entre os dois países, em 2004, totalizavam US\$ 245,2 bilhões, representando um crescimento de 29%, em relação ao ano anterior”.

Entretanto, impasses entre os países surgiram na OMC, com os EUA acusando a China de desrespeitar direitos de propriedade intelectual, e, após a perda da maioria republicana no Congresso nas eleições de meio de mandato, em novembro de 2006, os representantes chineses perceberam que os dois últimos anos da administração Bush seriam difíceis, com o questionamento doméstico e internacional, em relação os efeitos da invasão do Iraque e da guerra do Afeganistão (COHEN, 2010, p. 279).

Nesse panorama, algumas mudanças foram feitas nos contornos da diplomacia norte-americana, no segundo mandato do presidente Bush, que indicou Condoleezza Rice para o cargo de Secretária de Estado. Assim,

“a partir de janeiro de 2005, com uma revisão da NSS em 2006, a diplomacia norte-americana reassumiu um padrão mais próximo às suas origens, tendo como base três

⁸¹ Dentre as resoluções, tem-se: “a 1441 sobre a verificação de possíveis armas de destruição em massa no país; a 1472 para ajustar o petróleo para projeto alimentar; a 1783, sobre o estabelecimento de sanções da ONU ao Iraque; a 1500 para o estabelecimento do *Iraqi Governing Council*; a 1511 sobre a reconstrução do Iraque no pós-guerra; e a 1546 sobre o reconhecimento da soberania ao *Iraqi Interim Government*” (MAGNOTTA, 2019, p. 58).

pilares: o multilateralismo assertivo, a diplomacia transformacional e a aproximação com potências regionais” (PECEQUILO, 2013, p. 24).

O multilateralismo assertivo estava baseado no compromisso estadunidense com o sistema de organizações internacionais, enquanto a diplomacia transformacional, por sua vez, “inseriria o componente político-econômico-social, como mecanismo de promoção da mudança de regime (retomando a era Clinton, portanto), em detrimento do instrumento militar, que havia sido prioridade da Era Bush” (PECEQUILO, 2013, p. 24). Por fim, a aproximação com potências regionais indicava a percepção estadunidense sobre novos centros de poder global, como anunciado na NSS de 2002, e indicava a responsabilidade que esses demais Estados também possuíam na preservação da estabilidade do sistema internacional.

A política externa em relação à China foi, em linhas gerais, perpetuada no segundo mandato de Bush. Conforme ressaltado por Magnotta, (2019, pp. 69-70),

“(…) de 2005 em diante, as relações bilaterais foram relativamente tranquilas, com interações constantes sobretudo envolvendo a Secretária de Estado Condoleezza Rice, o Secretário de Comércio, Carlos Gutierrez, o Secretário do Tesouro, John Snow, e o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld. Segundo Wanli (2009), apesar de atritos pontuais envolvendo a questão das cotas têxteis, a taxa de câmbio do *Renminbi* (RMB), a oferta da *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) pela Unocal e as mudanças políticas na Ásia Central, que despertaram a preocupação entre os países, os mecanismos de diálogo sino-americano foram aprimorados, com destaque para a iniciativa mantida entre o vice-secretário de Estado Robert Zoellick e o vice-ministro das Relações Exteriores da China, Dai Bingguo”.

É interessante ressaltar a fala de Robert Zoellick, então vice-secretário de Estado, em setembro de 2005, sobre a disposição do governo Bush de incentivar a China a se tornar uma “parte interessada” ou “parte responsável” (*responsible stakeholder*), em relação ao sistema internacional do qual ela é parte. Ao assumir tal posição, a China iria além das demais nações, que se limitariam a promover seus interesses nacionais, no sistema internacional, pois os *responsible stakeholders* “(...) reconhecem que o sistema internacional sustenta sua prosperidade pacífica e, assim, eles trabalham para sustentar esse sistema⁸²” (ZOELLICK, 2005, p. 8, tradução nossa), o que era exatamente o caso da China.

Tal iniciativa buscava garantir a manutenção da liderança estadunidense, no ordenamento do sistema internacional, com a colocação de princípios e prioridades, ao mesmo tempo em que não negava a realidade dos países emergentes e seu crescente protagonismo. Entretanto, algumas instâncias não viram essa política com entusiasmo, com

⁸² Do original: “*They recognize that the international system sustains their peaceful prosperity, so they work to sustain that system. In its foreign policy, China has many opportunities to be a responsible stakeholder*” (ZOELLICK, 2005, p. 8).

destaque para o Pentágono, que expressava preocupação com os elevados gastos militares chineses nesse contexto (MAGNOTTA, 2019, p. 70, p. 74).

O discurso de Zoellick, porém, era interessante para a China, que estava disposta a negociar, constantemente, com representantes estadunidenses. Essa postura foi cristalizada no *China-US Strategic Economic Dialogue* (SED), estabelecido em 2006 pelos presidentes chinês Hu Jintao e estadunidense, que haviam se encontrado 19 vezes, desde 2002 (BO, 2009, p. 8). O SED buscava aumentar o diálogo entre os presidentes em relação a questões econômicas e comerciais, principalmente, em um panorama em que o Congresso estadunidense passou a discutir mais enfaticamente questões relacionadas ao desequilíbrio comercial entre os dois países e a questionar a política cambial chinesa. Além disso, os países continuaram a cooperar em diversas questões internacionais, como nas negociações com a Coreia do Norte e na resolução do conflito de Darfur⁸³, no Sudão, por exemplo, no bojo da política de incentivo à China enquanto uma parte interessada (JIN, 2010, pp. 71-72).

Os anos de 2007 e 2008 foram especialmente marcantes para as relações sino-americanas. A China tornava-se a maior detentora de reservas estrangeiras do mundo e a maior financiadora externa do Tesouro norte-americano, em um contexto de busca incansável por fontes de matéria-prima e de energia, o que reforçava a necessidade de diálogo com os EUA (COHEN, 2010, p. 278). Em abril de 2008, a linha de comunicação direta entre as forças armadas (*military-to-military hotline*) dos dois países foi estabelecida.

Mas foi também nesse período que teve início a crise financeira, que se propagou nos EUA, com efeitos catastróficos para a economia e o para o sistema financeiro estadunidenses – e mundial – especialmente, no último ano da administração Bush, em 2008. O PIB dos EUA foi negativo, com recuos negativos de 0,4%, em 2008, e 3,5%, em 2009 (PECEQUILO, 2013, p. 25) – mas que afetou a China de maneira superficial, com a rápida gestão pelas autoridades monetárias chinesas, por meio dos mais diversos instrumentos.

Naquele momento, ficava cada vez mais evidente que a China possuía a sua própria estratégia de desenvolvimento nacional e que, por mais que os EUA tentassem constrangê-la em estruturas, como a OMC, e com compromissos mútuos, o Estado chinês continuaria a ser guiado pela sua própria estratégia. Nesse sentido, Kurt Campbell – atual membro do *The Asia Group*, além de ex-diplomata norte-americano e *Assistant Secretary of State for East Asian*

⁸³ O conflito foi iniciado, em 2003, entre o governo do Sudão e milícias aliadas e outros grupos rebeldes. O conflito gerou uma grave crise humanitária no país, deslocando mais de dois milhões de pessoas internamente. A ONU e o CSNU, mais especificamente, buscaram priorizar a resolução do conflito, com um acordo sendo assinado em maio de 2006, mas a situação, em Darfur e no restante do país, se agravou nos anos seguintes, com aumento do número de refugiados vindo do Sudão do Sul e baixo apoio da comunidade internacional de um modo geral (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018).

and Pacific Affairs, entre 2009 e 2013 – e Ely Ratner – também ex-diplomata e atual membro do *Council on Foreign Relations* – afirmaram que as políticas dos EUA de reaproximação com a China e de integração desse Estado na ordem internacional estavam baseadas na percepção de que os EUA seriam capazes de moldar a China, segundo os seus interesses – o que foi um erro de cálculo.

O senso comum, conforme os autores, dizia que “uma interação comercial maior com a China deveria ter gerado uma liberalização gradual, mas contínua, da economia chinesa⁸⁴” (CAMPBELL; RATNER, 2018, tradução nossa). E tal processo de liberalização iria para além da esfera econômica, levando à liberalização política, em um ciclo virtuoso em que o desenvolvimento econômico fomentaria uma classe média e de próprios oficiais que demandariam por reformas legais e pela ampliação dos direitos dos cidadãos chineses. Essa linha de argumentação baseia-se nas ideias de que a história tem uma direção e as democracias liberais estariam “do lado correto da história”, como salienta Orville Schell, membro do *The Asia Society* (“Is American Policy...”, 2018).

O curso da história foi diferente do esperado. Não se observou a concretização desse ciclo virtuoso e, pelo contrário, o PCCh optou pelo controle da economia e por não abrir as portas do país para a entrada de firmas estrangeiras, em solo chinês, sem maiores restrições; impede, portanto, a competição, em um contexto de permanência e de aprimoramento das chamadas “*state-owned enterprises*” (CAMPBELL; RATNER, 2018). Os autores ressaltam como o Estado chinês cria fortes políticas industriais e os elevados níveis de investimento e de subsídios para as empresas chinesas. Por fim, não deixam de afirmar que o “autoritarismo do século vinte e um da China (...)”⁸⁵ (CAMPBELL; RATNER, 2018, tradução nossa) é marcado por um forte controle estatal, em relação aos cidadãos, ao empregar as mais novas tecnologias da comunicação, para controlar o fluxo de informações e monitorar o comportamento dos cidadãos.

Campbell e Ratner também afirmam que, até recentemente, os dirigentes e executivos norte-americanos aquiesceram, principalmente em relação à discriminação econômica realizada por parte do Estado chinês entre as empresas chinesas e estadunidenses, pois “os potenciais benefícios comerciais eram tão grandes que eles consideravam insensato interferir na relação com protecionismo ou sanções. Ao invés disso, eles lutavam firmemente por

⁸⁴ Do original: “*Greater commercial interaction with China was supposed to bring gradual but steady liberalization of the Chinese economy*” (CAMPBELL; RATNER, 2018).

⁸⁵ Do original: “*China’s twenty-first-century authoritarianism now includes plans to launch a “social credit system,” fusing big data and artificial intelligence to reward and punish Chinese citizens on the basis of their political, commercial, social, and online activity*” (CAMPBELL; RATNER, 2018).

concessões incrementais, pequenas⁸⁶” (CAMPBELL; RATNER, 2018, tradução nossa). Contudo, esse quadro generalizado de frustrações com as negociações deixou de ser a realidade da relação entre os dois países, com esses mesmos dirigentes passando a expressar, de forma vigorosa, os descontentamentos e com os executivos norte-americanos, em grande parte, pressionando o Estado por ainda mais ação.

Thomas Christensen, que já atuou como vice-secretário do Departamento de Estado para o Leste Asiático e hoje atua como professor e pesquisador em *think tanks* estadunidenses, criticou a lógica de Campbell e Ratner, pois,

“de acordo com essa lógica, a única forma pela qual uma política dos EUA seria considerada um sucesso seria se a China parasse de se tornar mais forte ou parasse de buscar uma voz mais potente com seu crescente poderio. Tal padrão é irreal e não proporciona um guia adequado sobre como os EUA podem lidar com a realidade do crescente poderio e influência da China⁸⁷” (CHRISTENSEN, 2018 *apud* JISI *et al.*, 2018).

Por sua vez, Wang Jisi, pesquisador e presidente do Institute of International and Strategic Studies da Universidade de Pequim, retoma a fala de Campbell e Ratner sobre os EUA terem querido moldar o destino da China e afirma que o termo “China” poderia ser intercambiado por Egito ou por Venezuela, sem prejuízos, em relação ao significado de tal pensamento. Mas o autor ressalta que existiria um novo consenso nos EUA, em relação à China, com os

“realistas duros focando no comportamento assertivo e militarista da China no exterior e com os liberais deplorando os esforços chineses para aumentar o controle político doméstico. Essas duas tendências convergiram na visão de que a China é o grande “competidor estratégico” e “poder revisionista” que ameaça os interesses dos EUA⁸⁸” (JISI, 2018 *apud* JISI *et al.*, 2018, tradução nossa).

Diretora de Estudos Asiáticos no *Council on Foreign Relations* e autora com obras sobre a questão ambiental na China, Economy já testemunhou diversas vezes diante da *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, e afirmou que a China não é um parceiro confiável para os EUA. “Pelo contrário, é um país crescentemente autoritário, poderoso econômica e militarmente, inclinado a expulsar os EUA da Ásia e a moldar as normas

⁸⁶ Do original: “(...) *the potential commercial benefits were so large that they considered it unwise to upend the relationship with protectionism or sanctions. Instead, they fought tooth and nail for small, incremental concessions*” (CAMPBELL; RATNER, 2018).

⁸⁷ Do original: “*According to this logic, the only way that U.S. policy could be considered a success is if China were to stop getting stronger or refrain from seeking a larger voice with its growing power. Such a standard is unrealistic and provides no guidance for how the United States can best manage the reality of China’s increasing power and influence*” (CHRISTENSEN, 2018 *apud* JISI *et al.*, 2018).

⁸⁸ Do original: “*In the United States, “hard realists” focus on China’s military and assertive behavior abroad, while “liberals” deplore China’s effort to tighten political control at home. These two threads have converged in the view that China is a major “strategic competitor” and “revisionist power” that threatens U.S. interests*” (JISI, 2018 *apud* JISI *et al.*, 2018).

internacionais para que elas se adaptem aos seus propósitos (...) ⁸⁹” (“Is American Policy...”, 2018, tradução nossa), além de buscar se estabelecer como uma competidora militar e no campo de desenvolvimento de alta tecnologia.

A autora ressaltou que os EUA não poderiam, de fato, interferir na condução do Estado chinês e que os EUA falharam, quando tentaram alcançar esse objetivo no Iraque, por exemplo. Economy, no entanto, relembra que mudanças políticas fazem parte de processos de longo prazo e que, portanto, a batalha não estaria necessariamente perdida. Ela aponta que existem oficiais chineses, empresários e ativistas, dentre outros, descontentes com a atuação mais agressiva de Xi Jinping (“Is American Policy...”, 2018). Nesse sentido, Economy concorda com Campbell e Ratner, ao afirmarem que os EUA deveriam reforçar os fundamentos domésticos de seu poderio para, enfim, poder projetar uma política externa competitiva. Para a autora, os EUA deveriam aproveitar as próprias ambições de Jinping, para pressionar por respostas aos desafios globais e, principalmente, a partir de uma perspectiva recíproca, segundo a qual os EUA, enfim, poderiam lutar contra o protecionismo chinês, com um protecionismo próprio, com características estadunidenses ⁹⁰.

Tal visão foi crescendo no debate sobre a China nos EUA: como lidar com tal país era, cada vez mais, a pergunta central nos círculos dirigentes estadunidenses. Uma “simples” estratégia de contenção da China seria, de fato, contraproducente e irreal no panorama contemporâneo, mas como continuar com a política de engajamento para contenção, por exemplo, levando em consideração o espaço conquistado pela China?

A administração de Bush filho objetivava a criação de uma estratégia global coerente com o poderio dos EUA e, nesse panorama, a China era vista como o novo desafio econômico e estratégico dos EUA (LEITE, 2005, p. 92). Uma visão mais beligerante, em relação à China, predominou nos primeiros meses da administração Bush, mas o 11 de setembro de 2001 foi uma conjuntura crítica, que moldou a política estadunidense, no sentido de instauração de uma doutrina de guerra preventiva, expressa na Guerra Global Contra o Terror; nesse contexto, rivalizar diretamente com a China não era uma opção viável para os EUA.

Nesse sentido, o presidente Bush alinhou-se com os membros de sua equipe que eram favoráveis ao engajamento da China e manteve a institucionalização da política dos EUA para a China, aprofundando-a com a colaboração em diversos temas internacionais e criando o

⁸⁹ Do original: “*Instead, it is an increasingly authoritarian, economically and militarily powerful country bent on pushing the United States out of Asia and shaping international norms to suit its own purposes (which are mostly, but not completely, at cross-purposes with those of the United States)*” (“Is American Policy...”, 2018).

⁹⁰ “*Adopting reciprocity, we can fight back against Chinese protectionism with our own brand of protectionism*” (“Is American Policy...”, 2018).

China-US Strategic Economic Dialogue, em 2006. Evidentemente, a crise financeira e econômica de 2007 e 2008 foi uma conjuntura crítica que impactou a grande estratégia dos EUA, em um contexto em que a China crescia de forma estonteante. O sucessor de Bush filho teria, assim, um grande desafio em mãos.

Barack Obama, eleito presidente em 2008, herdava uma economia em recessão, os efeitos das guerras do Afeganistão e do Iraque e uma imagem exterior extremamente desgastada. A reversão desse quadro era sua prioridade, de forma a garantir as bases de sustentação da grande estratégia estadunidense, mas como lidar com a China se tornaria uma das questões centrais a serem trabalhadas pela administração Obama.

3.3 A grande estratégia sob Obama: o “pivô para a Ásia”

Barack Obama tornou-se o 44º presidente dos EUA e realizou o discurso presidencial inaugural da sua administração, em 20 de janeiro de 2009. Reconhecendo os desafios enfrentados pelo país, principalmente na esteira da crise financeira e econômica, Obama não deixou de reforçar que os fundamentos históricos do país continuavam intactos e que o país estava “(...) pronto para liderar uma vez mais⁹¹” (OBAMA, 2009, tradução nossa). A cooperação e o entendimento entre as nações seriam centrais nessa quadra histórica, bem como o respeito aos princípios e à história estadunidense.

Obama também sinalizou a importância da reversão da situação econômica do país⁹². Assim, como coloca Martel (2015, p. 325), a primeira prioridade da grande estratégia sob Obama era a reconstrução dos fundamentos domésticos do poder estadunidense. Mas isso precisava ser realizado em um panorama com diversos pontos críticos, com a sobreposição de prioridades, especialmente no que estava relacionado à política externa dos EUA. Nesse sentido, a administração Obama iniciou um processo de revisão da política para o Afeganistão e de retirada escalonada de tropas do Iraque (MARTEL, 2015, p. 326).

É interessante notar que sua equipe contou com um número significativo de pessoas da *Brookings Institution*, com destaque para Anthony Lake e Susan Rice, sendo esta uma instituição considerada progressista. Nesse sentido, a agenda da equipe de Obama baseou-se

⁹¹ Do original: “(...) *And so, to all the other peoples and governments who are watching today, from the grandest capitals to the small village where my father was born, know that America is a friend of each nation, and every man, woman and child who seeks a future of Peace and dignity. And we are ready to lead once more*” (OBAMA, 2009).

⁹² “*The state of our economy calls for action, bold and swift, and we will act – not only to create new jobs, but to lay a new foundation for growth*” (OBAMA, 2009).

no multilateralismo, no combate às ameaças transnacionais, por meio da diplomacia, e no engajamento de regimes hostis, como Coreia do Norte e Irã (MAGNOTTA, 2019, p. 78).

A equipe de Barack Obama, ao avaliar o andamento das políticas das administrações passadas, com destaque para a herança do período Bush, avaliou que a percepção na Ásia, em 2009, era que os EUA haviam se tornado distraídos com os efeitos da guerra do Iraque e com a GWT e que estavam economicamente enfraquecidos (BADER, 2012, p. 2). A ausência de altos representantes estadunidenses, em fóruns regionais nos anos antecedentes, e a insistência de debates sobre terrorismo, em fóruns econômicos, eram apontados como evidências da falta de prioridade dos EUA para a região.

A partir desse assessoramento, a administração Obama começou a traçar uma política que buscasse resgatar a presença estadunidense na Ásia em geral. Ainda nos primeiros meses, Obama assinou o Tratado de Amizade e de Cooperação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o que revelava seu interesse em garantir boas relações com os países membros e um possível acesso à vindoura Cúpula do Leste Asiático (visto que a entrada na cúpula estava condicionada à assinatura do tratado), bem como uma maior circulação de representantes estadunidenses, nas diversas organizações regionais asiáticas (BADER, 2012, pp. 3-4).

Simultaneamente, a China continuava a apostar em uma retórica diplomática conciliadora, ganhando espaço em organizações multilaterais, com sua ênfase no eixo Sul-Sul e na busca por reformas, e com o aprofundamento de suas relações bilaterais com países como o Brasil e a Rússia (PECEQUILO, 2013, p. 113). Esse movimento foi reconhecido nos documentos oficiais dos EUA, que indicavam os poderes emergentes e o interesse estadunidense em uma China que assumisse um papel responsável de liderança, ao trabalhar em conjunto com os EUA. Mas isso não excluía o monitoramento da modernização militar chinesa, de forma que nenhum aliado ou interesse norte-americano fosse prejudicado por essa expansão.

Bader (2012, p. 2) aponta que o maior desafio geoestratégico em relação à Ásia e à presença estadunidense na região era, sem dúvidas, como lidar com o estonteante crescimento chinês que marcara as últimas décadas. O autor deixa claro que a contenção não era uma opção: a China estava efetivamente integrada à economia global, um movimento apoiado pelos EUA, desde a administração Nixon; e uma política de acomodação face a uma China mais assertiva também não seria prudente, especialmente para os aliados estadunidenses na região. Uma política multifacetada, portanto, era necessária e deveria ser baseada em três pilares: acolhida à emergência chinesa, garantia de uma emergência pacífica e de acordo com

as normas internacionais e, por fim, disposição para moldar a região da Ásia-Pacífico, para garantir que o desenvolvimento chinês fosse pacífico e não disruptivo (BADER, 2012, p. 7).

Conforme posto por Magnotta (2019, pp. 79-80), Hillary Clinton, Secretária de Estado sob Obama, era conhecida por declarações antagônicas, em relação à China. Clinton fora uma das maiores críticas, em relação ao trato dos direitos humanos no país asiático, nos anos 1990, mas se posicionou de forma mais branda, ao assumir o cargo de Secretária de Estado, contornando tal questão, em visita oficial à China. Entretanto, o papel da Secretária teria sido reduzido, nos primeiros meses da administração, quando se tratava da formulação da política dos EUA para a China:

“(...) Clinton teria tido menos influência sobre a estratégia de Obama para a China do que outros conselheiros, principalmente o Vice-secretário de Estado James Steinberg, o Diretor Sênior do Conselho Nacional de Segurança para Assuntos Asiáticos, Jeffrey Bader, e, anos mais tarde, o Assessor de Segurança Nacional Tom Donilon. Os “mais influentes *shapers*” das relações bilaterais no período, portanto, estavam no segundo escalão do governo” (MAGNOTTA, 2019, p. 80).

James Steinberg, Subsecretário de Estado, tornou-se um nome proeminente nesse período, introduzindo o conceito de *strategic reassurance*, para caracterizar a relação bilateral. Em discurso proferido em setembro de 2009, Steinberg afirmou que um acordo básico deveria pautar a relação entre os EUA e a China, de forma a saudar a chegada da China, que se desenvolveria e se integraria, no sistema internacional, de forma pacífica. Tal perspectiva ressoava a de Zoellick, em 2005, sobre a China ser uma parte interessada responsável, e demonstra como a política setorial para a China foi se desenvolvendo e ganhando novos contornos nesse período, para enfrentar a nova conjuntura posta.

Obama e Hu Jintao se encontraram pela primeira vez, em abril de 2009, durante a reunião do Grupo dos Vinte (G-20), em Londres, na esteira da crise de 2008. Nesse encontro, os presidentes acertaram um programa de fomento ao crédito e de recuperação econômica que ultrapassou o montante de 1,1 trilhão de dólares (MAGNOTTA, 2019, p. 85).

Vale a pena ressaltar que esse momento é entendido, por diversos analistas, como um ponto de virada nas relações entre EUA e China. Para Hart *et al.* (2017, p. 46), a interação entre esses dois Estados, no que concernia à governança global nas últimas décadas, consistia basicamente no apoio estadunidense à entrada da China em organizações internacionais; mas, com a crise, a China foi chamada por Hank Paulson, então Secretário do Tesouro dos EUA, para apoiar o G-20, como um grupo de coordenação para a formulação de respostas à crise:

“essa foi a primeira grande iniciativa em governança global na qual as duas nações não tinham somente um assento na mesa, mas também desempenharam um grande

papel na mobilização da comunidade global, em torno de um objetivo comum e em modelar o resultado final⁹³” (HART *et al.*, 2017, p. 46, tradução nossa).

Foi também nesse encontro às margens do G-20 que EUA e China aprofundaram os mecanismos de concertação em alto nível, com o estabelecimento do *US-China Strategic and Economic Dialogue* (S&ED), anunciado, em 2009, em conjunto com o presidente chinês e em substituição ao SED. Os encontros seriam anuais e permitiram que diversos altos representantes de ambas as nações pudessem discutir temas principalmente securitários e econômicos, expandindo o escopo estabelecido pelo SED, em 2006 (BADER, 2012, p. 22) e indicando o nível de institucionalização das relações sino-americanas, o que reforçava a trajetória histórica da política dos EUA, nesse sentido.

O presidente dos EUA visitou o continente asiático em novembro de 2009, momento em que ganhou destaque sua viagem para a China e os contornos da política dos EUA para tal Estado, em específico. Em visita de quatro dias, o presidente dos EUA encontrou-se com o presidente chinês e ambos expediram um comunicado conjunto que celebrava os quase 30 anos de retomada das relações diplomáticas entre seus países e que expressava os desejos mútuos de avanço na cooperação bilateral (US-CHINA JOINT STATEMENT, 2017). Nessa mesma oportunidade, Obama negou que os EUA buscassem conter tal país ou restringir seu crescimento. Na realidade, pode-se visualizar o comprometimento da equipe de Obama para a escrita do comunicado, sinalizando que os EUA e a China iriam trabalhar juntos, em diversas áreas, nos anos vindouros.

Em meio aos esforços de criação de confiança entre os dois Estados, “(...) as vozes da oposição, nos EUA, que sempre estiveram em disputa, no que diz respeito ao relacionamento sino-americano, uma vez mais passaram a contribuir para o questionamento da postura do governo e tentar “empurrar” para uma conduta mais linha-dura” (MAGNOTTA, 2019, p. 85). O *déficit* comercial com a China crescia e, nesse contexto, certos segmentos nacionais estadunidenses, com destaque para a agricultura e para a indústria, passaram a vocalizar mais as suas demandas, na busca por proteção de seus segmentos.

É nesse contexto que uma nova estratégia é delineada pela administração Obama, que tentou equacionar as diferentes perspectivas sobre como lidar com a China, ao longo de 2010, com o chamado pivô para a Ásia (*pivot to Asia*). O pivô é resumido em seis linhas de ação: 1) fortalecimento das alianças de segurança bilaterais; 2) aprofundamento das relações de trabalho com as potências emergentes, incluindo a China; 3) engajamento em instituições

⁹³ Do original: “That was the first major global governance initiative in which both nations not only had a seat at the table but also played an outsized role in rallying the global community around a common objective and shaping the final outcome” (HART *et al.*, 2017, p. 46).

regionais multilaterais; 4) expansão do comércio e do investimento; 5) ampla presença militar; 6) promoção da democracia e dos direitos humanos (CLINTON, 2011). Foi nesse mesmo período que a equipe de Obama sofreu mudanças significativas: James Steinberg e Jeffrey Bader foram alguns dos nomes que deixaram a administração, enquanto Hillary Clinton passou a assumir maior protagonismo (MAGNOTTA, 2019, p. 85).

Havia um esforço de redirecionamento da grande estratégia estadunidense, pois o terrorismo não era a única ameaça ao Estado:

“nesse sentido, seria improdutivo que seu gerenciamento consumisse todas as forças do país, como ocorrera em W. Bush: era preciso evitar generalizações e promover o engajamento de parceiros regionais, para evitar empreendimentos militares distantes” (PECEQUILO; FORNER, 2017, p. 112).

O pivô seria, assim, a transição geopolítica das estratégias dos EUA pós-11 de setembro para um futuro pacífico (LOFFLMANN, 2016, p. 95). Tal projeto de reestabelecimento dos EUA, na Ásia, tinha como objetivo, para Pecequilo (2013, p. 120), a contenção direta da China em um quadro de tensionamento na região da Ásia-Pacífico, principalmente no MSCh, uma região importante para as rotas comerciais marítimas e que vem sendo objeto de disputas entre Estados do entorno asiático⁹⁴. Van Apeldoorn e De Graaff (2016, p. 224) afirmam que, no segundo mandato de Obama, ficou ainda mais claro o quanto o pivô para a Ásia antagonizava a China, em uma estratégia que poderia até mesmo ter acentuado o tipo de comportamento que ameaçava os interesses da política de portas abertas, ameaça que os EUA tanto se empenhavam em evitar.

Embora tais interpretações sejam essenciais para a compreensão do pivô, também é importante ressaltar seu aspecto relacional, pois os EUA já possuíam um envolvimento que datava de décadas, e até mesmo séculos, na região (SHAMBAUGH, 2013, p. 11). Além disso, o questionamento do pivô foi costumeiro entre *think tanks* estadunidenses, na mídia e até mesmo em relatórios feitos pelo Congresso, com questionamento sobre sua efetividade, nos quatro anos posteriores ao seu anúncio (LOFFLMANN, 2016, p. 95).

Ainda no contexto do pivô, os EUA articularam a Parceria Transpacífico (*Transpacific Partnership*, TPP), buscando reforçar seus laços comerciais na Ásia por meio de um mecanismo multilateral. Tal iniciativa demonstrava o comprometimento com a faceta econômica da histórica política de portas abertas, essencial na grande estratégia estadunidense, em conjunto com maior engajamento em organizações internacionais na Ásia.

⁹⁴ Em 2010, Hillary Clinton, Secretária de Estado, declarou que a questão relativa ao MSCh era parte do “interesse nacional” dos EUA, em um panorama de crescente internacionalização do tema, que é visto pela China, como uma questão regional que só vinha recebendo enfoque desnecessário por parte dos EUA (PECEQUILO; FORNER, 2017).

Mais especificamente, a Parceria buscava alavancar as oportunidades para empresas, em uma região dominada pelo poderio econômico da China, a qual não foi incluída nas negociações iniciais do TPP e só poderia juntar-se caso passasse a aderir a princípios que estavam muito distantes de sua prática, em matéria de investimento e comércio (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, pp. 217-218, p. 224).

Afinal, mudanças profundas ocorreram nos anos seguintes. Obama perdeu grande parte do apoio do Congresso, com as eleições de meio de mandato, em 2010, quando o partido Republicano retomou o controle da Câmara (ocupando mais de 63 assentos, a maior vitória desde as eleições de meio de mandato de 1938), ganhou mais espaço no Senado e elegeu 29 dos governadores estaduais⁹⁵ (CRUZ, 2019, pp. 38-39).

Além do crescente desgaste interno, Obama passou a enfrentar uma série de questões internacionais urgentes, em seu segundo mandato, como a Primavera Árabe e a guerra civil na Síria, o que exigiu esforços da política externa norte-americana para o Oriente Médio, em uma campanha para derrotar o Estado Islâmico. Mas a região da Ásia-Pacífico continuava no centro da agenda, com destaque para questões envolvendo a Rússia e a China na NSS de 2015.

Em relação à Rússia, o documento evidenciava o tensionamento das relações em um momento em que esta exercia maior protagonismo na guerra civil síria, com o presidente Obama sofrendo duras críticas interna e externamente, em relação à (falta de) atuação estadunidense no conflito (PECEQUILO; FORNER, 2017, p. 117). Ao mesmo tempo em que as tensões aumentavam no Oriente Médio, era possível perceber um tensionamento na região da Ásia, principalmente no MSCh, onde a presença militar norte-americana era percebida como essencial, para garantir os interesses dos EUA e de seus aliados, basicamente expressos na liberdade de navegação e de sobrevoo, face a um maior protagonismo chinês (UNITED STATES OF AMERICA, 2015, p. 10).

Mas medidas foram tomadas para que os impasses e as disputas territoriais não escalassem para uma situação de confronto aberto, com Susan Rice, Conselheira de Segurança Nacional, requerendo que oficiais militares estadunidenses diminuíssem a retórica agressiva, em relação à China. A criação de um mecanismo de diálogo conjunto para tratar de questões relativas a crimes cibernéticos é apontada como um sinal de progresso, após

⁹⁵ Cruz aponta o papel do *Tea Party*, entendido como um movimento reacionário por grande parte da literatura especializada: “*The Tea Party contributed strongly to that result by endorsing the list of Republican candidacies, but most importantly, by setting the agenda of the electoral debate*” (CRUZ, 2019 p. 39).

constantes acusações de apoio chinês às atividades de espionagem e roubo de dados nos EUA. Além disso, o presidente chinês Xi Jinping visitou os EUA, em setembro de 2015 e

“ambos os países confirmaram sua parceria, em questões como Afeganistão, mudança climática e operações de paz da ONU, além do fortalecimento da cooperação em segurança cibernética, concordando em não conduzir ou apoiar roubo de propriedade intelectual por meios cibernéticos⁹⁶” (LOFFLMANN, 2016, p. 103, tradução nossa).

Tais elementos são importantes para se compreender como a China foi, nesse período, essencial na grande estratégia dos EUA. Obama buscou recuperar a economia americana e reconstruir os fundamentos domésticos do poder estadunidense, em um panorama em que os EUA não diminuíram a sua atuação no sistema internacional. Pelo contrário, a administração Obama é marcada por um evidente esforço de resgate da presença estadunidense na Ásia, de forma geral, mas principalmente como forma de conter a presença chinesa e de assegurar a segurança dos aliados estadunidenses na região.

Nesse sentido, Obama buscou a continuidade da institucionalização da política de engajamento com a China para a contenção desse Estado, com uma política multifacetada, pois estratégias de simples contenção ou engajamento não atenderiam aos interesses estadunidenses. Assim, Obama substituiu o SED, fruto da administração Bush, pelo *US-China Strategic and Economic Dialogue*, aprofundando as relações bilaterais. Além disso, buscou efetivar o pivô para a Ásia e, principalmente, criou o TPP, que foram iniciativas, no sentido de constrangimento ou enquadramento da China às regras criadas pelos EUA.

O final do mandato de Obama, entretanto, foi marcado por uma profunda discussão acerca dos rumos dos EUA e, especialmente, qual deveria ser a melhor estratégia para lidar com a China, crescentemente vista com suspeitas por pré-candidatos à presidência e por grande parcela da sociedade norte-americana.

Nesse contexto, o presidente norte-americano eleito Donald Trump assumiu a presidência, em janeiro de 2017, com um discurso de preservação da proeminência estadunidense e de implementação de uma política mais dura em relação à China, acusada, entre outros, de manipulação cambial, roubo de propriedade intelectual e comércio desleal com os EUA (NGUYEN, 2017, p. 36).

Desde então, Trump buscou evidenciar que o pivô para a Ásia havia sido uma característica da administração Obama e que sua gestão formularia sua própria agenda. Isso se

⁹⁶ Do original: “Both countries confirmed their partnership on issues like Afghanistan, climate change, and UN peacekeeping, and strengthened cooperation on cyber security, agreeing not to conduct or knowingly support cyber-enabled theft of intellectual property” (LOFFLMANN, 2016, p. 103).

concretizou com a retirada unilateral do país da TPP e com o início de uma guerra comercial com a China, cujos contornos ainda precisam ser observados.

3.4 A grande estratégia sob Trump e a competição com a China

Ainda durante sua campanha, o candidato republicano Donald Trump ressaltava como os EUA precisavam recuperar o poderio americano e, principalmente, aumentar o uso de seu poder para influenciar a China, com negociações mais duras, principalmente nos assuntos econômicos (SUTTER, 2017, p. 31). Assim, ele foi eleito⁹⁷ com expectativas de distanciamento de acordos multilaterais que aproximassem os dois países e, sobretudo, de maior pressão por parte dos EUA, no que concernia ao desenvolvimento de tecnologia de ponta pela China (KENNEDY; ECONOMY, 2017, p. 14). Isso em um contexto mais amplo em que Trump afirmava, com uma retórica até mesmo agressiva, que reverteria as principais decisões que haviam marcado a administração Obama, tanto no campo doméstico quanto externo, e isso não seria diferente no trato da China.

Inicialmente, o presidente Trump encontrou-se com o presidente chinês, Xi Jinping, em abril de 2017, nos EUA, e às margens da reunião do G-20, em julho do mesmo ano, com sinais de cooperação entre os líderes, em temas como Coreia do Norte (SUTTER, 2019, p. 2). O discurso de Trump foi suavizado no período inicial de sua administração, o que incomodou diversos representantes no Congresso. Marcy Kaptur, deputada democrata e membro da *Congressional-Executive Commission on China*, cobrou que o presidente parasse de reverter seu discurso de campanha e que mantivesse sua promessa de classificar a China como manipuladora cambial. Suas demandas foram reconhecidas por outros congressistas, que, em conjunto, enviaram uma carta⁹⁸ ao presidente, em abril de 2017, requerendo alterações concretas na política para a China (“Kaptur Calls on Trump...”, 2017).

Com o passar dos meses, as principais expectativas de parte dos analistas sobre os rumos da administração do presidente Trump, em relação à China, foram se concretizando, com a crescente percepção da China como a grande rival da estabilidade econômica e militar

⁹⁷ Trump já ganhava destaque em 2015 e não chegou a ter seu favoritismo para a indicação republicana ameaçado por nenhum dos demais concorrentes. Entretanto, como entender a escolha de um candidato que defendia ideias opostas às do partido Republicano e que já havia sido afiliado ao partido Democrata? Cruz coloca tais questões, dentre outras, e aponta que é necessário observar três processos históricos que estão conectados para começar a entender o impacto do trumpismo. Os processos seriam o desenvolvimento do movimento conservador e sua aproximação com o partido Republicano, a mudança estrutural no sistema de comunicação de massas nos EUA, com impactos no processo de polarização da sociedade, e, por fim, o desenvolvimento do *warfare* como princípio da ação política (CRUZ, 2019, pp. 29-36).

⁹⁸ A carta pode ser lida em sua íntegra no seguinte link: <<https://kaptur.house.gov/sites/kaptur.house.gov/files/House%20Democrats%20China%20Trade%20Letter%20to%20Trump%204.5.17.pdf>>.

dos EUA pelos mais diversos oficiais da administração (CASSANO; KOTCH, 2019). Ainda em junho de 2017, o presidente Trump já demonstrava sinais de insatisfação com a China, e o encontro do *U.S.-China Comprehensive Economic Dialogue*, em julho, não levou à formação de um acordo sobre medidas para diminuir o *déficit* comercial entre os dois países, agravando a insatisfação do líder estadunidense (SUTTER, 2019, p. 3).

Stapleton Roy, um dos diplomatas estadunidenses mais renomados, embaixador dos EUA na China, nos anos 1990, e fundador do Kissinger Institute on China and the United States, do WWI, ressaltou que, em 2017, o general Joseph Dunford, então renomeado chefe do *Joint Chiefs of Staff*, afirmou, diante do Senado dos EUA, que a China se tornaria a maior ameaça para os EUA até 2025. Entretanto, o ex-diplomata norte-americano ressaltou que tal colocação, se interpretada como algo pré-determinado, só acontecerá mais rapidamente, especialmente em um contexto de esvaziamento do Departamento de Estado e de enfraquecimento do corpo diplomático estadunidense, sob a administração Trump, fazendo com que as alternativas militares se tornem as únicas alternativas disponíveis (ROY, 2018 *apud* JISI *et al.*, 2018).

Suas palavras remontam às de Joseph Nye, supervisor da estratégia do Pentágono para o leste asiático em 1994, que retomou seu discurso no Congresso dos EUA na mesma época, quando afirmou que o tratamento da China como um inimigo certamente faria com que ela se transformasse em um, enquanto que sua integração na ordem internacional não assegurava automaticamente uma amizade, mas também não excluía as possibilidades de cooperação entre os Estados (NYE, 2018 *apud* JISI *et al.*, 2018).

Tais preocupações de alguns ex-funcionários e membros de *think tanks*, entretanto, não ressoaram na administração Trump, que passou a considerar a China como um competidor estratégico na NSS de dezembro de 2017, o que parecia evidenciar o início de uma política mais agressiva em relação à China, na nova administração. Na verdade, “as Estratégia de Segurança Nacional de dezembro de 2017 e Estratégia de Defesa Nacional de janeiro de 2018 do governo Trump empregaram palavras duras sobre a China que não eram vistas em documentos oficiais, desde antes da administração Nixon⁹⁹” (SUTTER, 2019, p. 3, tradução nossa).

A NSS, em especial, apresenta a China como um Estado revisionista, que estaria competindo contra os EUA e seus aliados e parceiros, bem como a Rússia, o Irã e a Coreia do

⁹⁹ Do original: “*The Trump government’s National Security Strategy of December 2017 and its National Defense Strategy of January 2018 employed harsh words about China not seen in official administration documents since before the Nixon administration*” (SUTTER, 2019, p. 3).

Norte: “(...) embora difiram em natureza e em magnitude, esses rivais competem nas áreas política, econômica e militar e usam da tecnologia e da informação para acelerar essa contestação visando a alterar balanças regionais de poder em seu favor¹⁰⁰” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 25, tradução nossa). Essas seriam competições políticas entre aqueles que são favoráveis a sociedades livres, a dizer, os EUA e seus aliados, e aqueles que são favoráveis a sistemas repressivos, dentre os quais, a China está inclusa.

O documento continua afirmando que os EUA buscaram apoiar o crescimento e a integração da China na ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial por décadas, crendo que tal movimento contribuiria para a liberalização da política e da economia chinesas. Contrariando tais expectativas, que basearam a política dos EUA para a China, esta teria expandido seu poderio à custa da soberania de outros países e, agora, buscaria constituir um mundo oposto aos interesses e valores norte-americanos, em que os EUA seriam expulsos da Ásia-Pacífico e em que a China conseguiria expandir o alcance de seu modelo estatal. E, ainda segundo o documento, isso estaria sendo realizado, em parte, à custa dos EUA, com o acesso chinês às mais diversas inovações norte-americanas (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 25).

A Estratégia de Segurança Nacional também afirma que os EUA desejam cooperar com a China, mas a acusam de realizar manobras que pressionam a agenda securitária e política chinesa a outros países, como, por exemplo, com investimentos maciços em obras de infraestrutura e esforços para construção de postos militares no MSCh – iniciativas apresentadas como amostras das aspirações geopolíticas da China (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 46).

Enfim, a NSS demonstrou o entendimento estadunidense acerca do sistema internacional como uma área de constante competição, em que não seria possível enxergar as relações interestatais de forma binária, simplesmente “em guerra” ou “em paz” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 28). Os EUA deveriam, assim, assegurar sua capacidade de competir política, econômica e militarmente e repensar suas políticas de engajamento com rivais, pois estas teriam falhado, uma vez que esse engajamento e a inclusão desses Estados

¹⁰⁰ Do original: “*The present time period is no different. Three main sets of challengers – the revisionist powers of China and Russia, the rogue states of Iran and North Korea, and transnational threat organizations, particularly jihadist terrorist groups – are actively competing against the United States and our allies and partners. Although differing in nature and magnitude, these rivals compete across political, economic, and military arenas, and use technology and information to accelerate these contests in order to shift regional balances of power in their favor*” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 25).

em instituições internacionais não os teria transformado em parceiros confiáveis e em atores benignos¹⁰¹ (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 3).

Os EUA precisariam estar prontos para todos os tipos de competição, uma constante no sistema interestatal anárquico. A questão colocada é que “nossos [dos EUA] adversários não irão lutar conosco de forma justa (...)”¹⁰² (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 28, tradução nossa) e, assim, os EUA seriam obrigados a rever suas políticas, com destaque para a política para a China¹⁰³, de forma a proteger e desenvolver os interesses e valores dos EUA.

Conforme apontado por Fiori (2018, pp. 11-12),

“do ponto de vista estritamente teórico, o novo documento estratégico dos EUA se situa na tradição do realismo internacional de Edward Carr e Hans Morgenthau, atualizado no fim do século XX pelo ‘realismo ofensivo’ de John Mearsheimer, que sempre se opôs às teses clássicas do ‘cosmopolitismo liberal’, introduzidas no cenário internacional pelo presidente americano Woodrow Wilson, depois do fim da Primeira Guerra Mundial. Do ponto de vista prático, entretanto, o novo documento norte-americano representa uma ruptura revolucionária, com relação ao passado da política externa dos EUA, do século XX, e um gigantesco ponto de interrogação, com relação ao futuro dos EUA e de todo o sistema internacional”.

A grande novidade, ainda, segundo Fiori (2018, p. 12), estaria escondida nas entrelinhas do documento, que apresenta suas premissas e definições como algo corriqueiro ou consensual, quando essas não seriam nem uma, nem outra, ao serem comparadas à tradição de política externa dos EUA. Haveria, então, uma nova visão de mundo, sob a administração Trump, a qual poderia ser perpetuada, mesmo após o final de seu mandato, abandonando o “cosmopolitismo liberal” em favor de uma política realista e pragmática.

Nesse sentido, os EUA estariam abandonando a perspectiva segundo a qual o sistema mundial seria um espaço de luta entre o “bem” e o “mal” – o que teria baseado a administração de Bush filho, por exemplo – e redefinindo-o como um sistema de competição permanente entre os Estados pelo poder global. Nesse sentido, “os EUA declaram explicitamente que, a partir de agora, competirão e negociarão com os demais membros do sistema estatal, com base apenas nos seus interesses nacionais, e, sempre, a partir de uma ‘posição de força’” (FIORI, 2018, p. 12), a qual poderia ser realizada por meio do uso da força e das armas, se necessário.

¹⁰¹ “These competitions require the United States to rethink the policies of the past two decades—policies based on the assumption that engagement with rivals and their inclusion in international institutions and global commerce would turn them into benign actors and trustworthy partners. For the most part, this premise turned out to be false” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 3).

¹⁰² Do original: “Our adversaries will not fight us on our terms. We will raise our competitive game to meet that challenge, to protect American interests, and to advance our values” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 28).

¹⁰³ O documento deixa claro que o apoio estadunidense à Taiwan não é contestado nesse cenário.

Seguindo tais observações, um retorno ao antigo *status quo* entre Washington e Pequim não seria mais possível, especialmente em um contexto de transição entre a política de sete administrações de engajamento da China na ordem internacional para uma abordagem mais confrontacional (MATTIS, 2018). Entretanto, este mesmo autor afirma que uma mudança dramática nas relações sino-americanas estava no horizonte, não importava quem vencesse a campanha presidencial de 2016, pois os pressupostos em que se basearam as relações bilaterais, por anos, já não condizem mais com a realidade diária, crescentemente desgastada. Contudo, tal documento precisa ser considerado no contexto em que foi elaborado e, nesse sentido,

“(…) o fato de o então conselheiro de Segurança Nacional, general Herbert Raymond McMaster, e o então secretário da Defesa, Jim Mattis, estarem no governo no momento da elaboração e da divulgação da *National Security Strategy* (...) e da *National Defense Strategy* de 2018 e, hoje [2019], já terem deixado a administração aponta que ambos os documentos têm serventia limitada para entender a gestão Trump” (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019, p. 178).

Mas o ponto principal, apontado ainda em 2018 por Benjamin Creutzfeldt, membro do *Kissinger Institute on China and The United States*, do WWI, é que, com a mudança de postura de Washington, jornalistas, membros de *think tanks* e pesquisadores passaram a denunciar todos os comportamentos chineses como uma ameaça aos EUA e passaram a sugerir que sempre souberam que a China era uma competidora desonesta, em um panorama em que a crítica à China tornou-se a nova regra (CREUTZFELDT, 2018).

Nesse contexto, é essencial destacar a atuação, nesse mesmo sentido, por parte significativa de membros do Congresso estadunidense e por parte de integrantes da administração Trump. Em novembro de 2018, a *The U.S.-China Economic and Security Review Commission* (USCC) submeteu seu relatório anual ao Congresso dos EUA, discutindo as implicações da relação econômica e comercial entre os EUA e a China para a segurança nacional estadunidense. O relatório foi formado, a partir do assessoramento que seus membros fizeram de audiências públicas e privadas, com testemunhos de pessoas ligadas ao governo, à academia e ao setor privado (CHURCHILL, 2019).

Seu principal argumento é que o crescimento global chinês, de fato, colocou os interesses econômicos e a segurança nacional estadunidense em risco e que uma nova abordagem precisa ser implementada, levando em consideração a realidade das relações sino-americanas e não as esperanças sobre como elas deveriam ser (US-CHINA ECONOMIC AND REVIEW COMMISSION, 2018, p. 25, p. 27). Além disso, o relatório da USCC entende que as ações do presidente chinês são revisionistas e que ele, portanto, estaria tentando reverter a histórica política de ascensão pacífica ao priorizar uma política que busca

alterar a ordem global, para avançar os interesses e ambições chinesas (US-CHINA ECONOMIC AND REVIEW COMMISSION, 2018, p. 25).

Outros dois pontos do relatório merecem destaque. O primeiro seria a discussão dos objetivos da *Belt and Road Initiative* (BRI)¹⁰⁴, na qual o relatório reconhece o impacto que tal projeto de infraestrutura traria para a Eurásia, mas não deixa de apontar como “os interesses estratégicos são centrais na BRI, mesmo que o governo chinês negue que a BRI promova suas ambições geopolíticas¹⁰⁵” (US-CHINA ECONOMIC AND REVIEW COMMISSION, 2018, p. 259, tradução nossa). Desse modo, o relatório reforça a importância de se investigarem os impactos e as ramificações securitárias que a *Belt and Road Initiative* traz, levando em consideração o crescente acesso da China aos países em que tal iniciativa se concretizará (CHURCHILL, 2019).

O outro ponto discutido pelo relatório é o 5G, ressaltando como este é essencial para a iniciativa *Made in China 2025* e como o Estado chinês vem investindo em tecnologias de ponta. O relatório faz fortes recomendações para que os dirigentes norte-americanos examinem com mais atenção as ameaças securitárias que a tecnologia e os serviços chineses trazem para os EUA nessa área, considerando como tal tecnologia pode ser dominada por empresas chinesas e como isso afetaria toda uma rede de comunicações para os EUA (US-CHINA ECONOMIC AND REVIEW COMMISSION, 2018, pp. 441-443).

É interessante notar como o relatório da comissão oferece uma visão beligerante (*hawkish*) sobre a China, uma visão que vem tendo repercussão, em grande medida, no debate sobre China nos EUA e no próprio governo norte-americano, com crescente apoio bipartidário (CHURCHILL, 2019). Nesse sentido, os membros da comissão que já foram percebidos como “atípicos e extremamente beligerantes” já não o seriam mais, conforme apontado por Carolyn Bartholomew, a vice-presidente do USCC, e não porque eles teriam mudado de visão sobre a China, mas justamente porque o debate mudou e, nesse novo

¹⁰⁴ A *Belt and Road Initiative* é uma estratégia do Estado chinês, que consiste em elevados índices de investimento em infraestrutura, em outras nações, ligando diversos países na Eurásia e na África, por exemplo. Para autores como Schell e Shirk (2019, p. 34), tal empreitada de longo prazo já estaria aumentando tanto a influência chinesa quanto sua habilidade de moldar as regras internacionais e tal movimento cria riscos diretos para a segurança dos EUA, principalmente com a construção de portos e bases militares chinesas, em países como Paquistão, Djibuti e Sri Lanka, o que aumenta a capacidade naval nessas áreas e, conseqüentemente, eleva os desafios de acesso dos EUA, nessas mesmas regiões. Os autores ressaltam como diversos países, na Ásia, África e América Latina, esperavam ansiosamente pelos robustos investimentos chineses, mas esse movimento criaria armadilhas para esses países, que se tornariam dependentes da China (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 34), avaliação que coincide com o discurso oficial de Washington.

¹⁰⁵ Do original: “*Strategic interests are central to BRI, even though the Chinese government denies that BRI advances its geopolitical ambitions*” (US-CHINA ECONOMIC AND REVIEW COMMISSION, 2018, p. 259).

cenário, suas perspectivas já não são consideradas mais como extremistas, mas sim necessárias¹⁰⁶ (CHURCHILL, 2019).

Isso não foi diferente com membros de ambos os partidos do Congresso, que buscaram tornar 2018 o ano com trabalhos legislativos mais assertivos, em relação à China, desde o episódio da Praça Celestial. Nesse sentido, o Congresso realizou diversas audiências sobre os riscos que a China trazia aos EUA, nos mais diversos âmbitos, e passou a exigir, por meio de cartas de seus líderes bipartidários ao Executivo, respostas mais duras em relação à China (SUTTER, 2019, p. 4), o que sinalizava o desejo por mudanças – mesmo que incrementais – na política dos EUA, em relação à China.

A seleção das testemunhas de tais audiências, por exemplo, passou a privilegiar indivíduos que ressaltavam as ameaças apresentadas pela China, ao contrário do que ocorria nos anos anteriores, em que as testemunhas costumavam testemunhar a favor da necessidade de cooperação entre ambos os Estados. Além disso, os líderes bipartidários passaram a vocalizar suas preocupações. Como aponta Sutter (2019, pp. 5-6, tradução nossa),

“um grupo bipartidário de 27 dos senadores mais antigos, liderados por John Cornyn, Líder da Maioria do Senado, e Charles Schumer, Líder da Minoria, enviaram uma carta em maio [de 2018] para os mais elevados negociadores econômicos com a China, demandando por uma abordagem dura contra os recentes roubos de tecnologia e ambições chinesas. Outra carta foi enviada para altos dirigentes da administração Trump por um grupo de 12 senadores, incluindo a proeminente liberal Elizabeth Warren, requerendo por defesas contra a influência chinesa em operações em democracias pelo mundo. Em agosto, uma carta assinada por 16 senadores, incluindo críticos conservadores de longa data e alguns dos principais liberais, expressava a oposição às principais práticas chinesas internacionais¹⁰⁷”.

Tais representantes raramente questionaram as tarifas impostas pela administração Trump e passaram a legislar no sentido de aumentar o apoio estadunidense à Taiwan, em caso de possíveis retaliações chinesas à ilha, como forma de atingir os EUA. Um exemplo desse processo foi o *Taiwan Travel Act*, peça aprovada unanimemente pelo Congresso e assinada pelo presidente Trump, em março de 2018, advogando por mais visitas de altos dirigentes em Taiwan. Mesmo com a histórica proximidade dos EUA com Taiwan, tal aprovação unânime demonstrava como a visão sobre a China estava desgastada no Congresso (SUTTER, 2019, p.

¹⁰⁶ “The commission’s members were once considered to be “outliers and very hawkish”, said Carolyn Bartholomew, the body’s vice-chairwoman. “We are no longer considered outliers, and it’s not because we’ve changed our views. It’s because the debate has shifted” (CHURCHILL, 2019).

¹⁰⁷ Do original: “A bipartisan group of 27 of the most senior senators, headed by Senate Majority Whip John Cornyn and Minority Leader Charles Schumer, sent a letter in May to the top American economic negotiators with China, urging a firm line against recent Chinese technology theft and ambitions. Another letter to senior Trump administration officials by a group of 12 senators, including prominent liberal Elizabeth Warren, urged defense against Chinese influence operations in democracies around the world. In August, a letter signed by 16 senators including longstanding conservative critics of China and some leading liberals stressed opposition to Chinese international lending practices” (SUTTER, 2019, pp. 5-6).

5).

Nesse contexto, o Executivo passou a atuar principalmente através de Wilbur Ross, Secretário de Comércio, e Robert Lighthizer, *US Trade Representative*, dois dos principais nomes da administração Trump, na guerra comercial com a China, em conjunto com Peter Navarro, autor de livros como *Death by China* e *The Coming China Wars*. Navarro, que havia ingressado na administração Trump relativamente distante dos holofotes como diretor do *Office of Trade and Manufacturing Policy*, “(...) um escritório criado pelo presidente Trump para servir aos trabalhadores e fabricantes domésticos norte-americanos e, ainda, defendê-los¹⁰⁸” (THE WHITE HOUSE, 2019, tradução nossa), passou a advogar por políticas protecionistas e “é creditado como a força motriz por trás da rodada de tarifas nessa primavera [de 2018], que desconcertou os economistas tradicionais e os especialistas em China e satisfaz a base cética ao livre comércio de Trump¹⁰⁹” (ROBERTSON, 2018, tradução nossa).

Em visita ao Hudson Institute em outubro de 2018, Mike Pence, vice-presidente dos EUA sob a administração Trump e figura constante em eventos da Heritage Foundation, proferiu um discurso que viria a se tornar um importante marco na definição da emergente estratégia dos EUA para a China. Pence lembrou como os EUA teriam buscado, historicamente, uma aproximação igualitária e respeitosa para com a soberania chinesa, mas foi enfático ao dizer que a China começou a perseguir uma política expansionista autoritária, desde a ascensão do PCCh ao poder, em 1949, e que isso não era diferente atualmente, com Xi Jinping e sua política de diplomacia da armadilha da dívida (*debt diplomacy*). Segundo o vice-presidente, tal armadilha consistiria justamente em empréstimos bilionários para a construção de obras de infraestrutura, tão caras para a região, mas em uma estratégia que esconderia as intenções perversas de Pequim, com contratos opacos e de difícil cumprimento pelos países aderentes (PENCE, 2018).

Washington, na verdade, encontra-se em uma posição de desconforto com a presença chinesa na América Latina. Já em fevereiro de 2018, o então Secretário de Estado dos EUA Rex Tillerson afirmava que “a América Latina não precisava de novos poderes imperiais¹¹⁰”, talvez querendo dizer que os EUA seriam adequados (CREUTZFELDT, 2018). A fala de

¹⁰⁸ Do original: “(...) *an office established by President Trump to defend and serve American workers and domestic manufacturers*” (WHITE HOUSE, 2019).

¹⁰⁹ Do original: “*Navarro is credited as the driving force between this spring’s round of tariffs that baffled traditional economists and China experts and delighted Trump’s trade-skeptical base*” (ROBERTSON, 2018).

¹¹⁰ Do original: “*It was only last February that former Secretary of State Rex Tillerson stated that “Latin America does not need new imperial powers,” perhaps sardonically implying that the current imperial power, the United States, was perfectly adequate*” (CREUTZFELDT, 2018).

Tillerson está alinhada à de Pence e demonstra como a nova administração acredita que os EUA, de fato, perderam a aposta que os presidentes Clinton, Bush e Obama fizeram de que a integração da China na ordem internacional promoveria reformas democráticas, por exemplo, e, agora, a administração Trump precisaria lidar com as consequências que a perda desse aposta acarretou para os EUA (ALLISON, 2019).

Também é importante ressaltar a reação chinesa ao discurso do vice-presidente dos EUA. Richard Haass, diplomata estadunidense e presidente do *Council on Foreign Relations*, relata encontro que teve com funcionários chineses, logo em seguida ao discurso, encontro este em que o descontentamento com as palavras de Mike Pence foi revelado. Tal discurso foi compreendido por muitos como o início de uma nova Guerra Fria, agora entre EUA e China, e como uma demonstração de descaso por parte de Washington, depois de quarenta anos de proximidade entre os dois países (HAASS, 2019).

Os discursos nesse sentido se acentuaram, ao longo de 2019. Lindsey Ford, do *Asia Society Policy Institute*, por exemplo, afirmou que os EUA se distraíram, por muito tempo, com o Oriente Médio e com a falta de uma verdadeira estratégia de política econômica para engajamento na Ásia, o que precisa ser corrigido a partir de uma perspectiva que leve em consideração o maior objetivo dos EUA, que é o de uma Ásia próspera e estável (e não necessariamente uma relação sino-americana estável, como se pode observar, a partir de suas considerações, mas o que deveria ser alcançado com uma estratégia regional mais ampla, centrada na rede de alianças e instituições lideradas pelos EUA) (“Is American Policy...”, 2018).

Tal visão aparece em relatório elaborado por um grupo de trabalho que investiga as relações e a política entre os EUA e a China, o *Task Force on U.S.-China Policy*, reunido pelo *Asia Society's Center on U.S.-China Relations*, do *The Asia Society*, e pelo *21st Century China Center* da Universidade da Califórnia. Intitulado “*Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy*” e publicado em fevereiro de 2019, o relatório conta com a participação de representantes de diversas instituições e *think tanks* estadunidenses (embora deixe claro que eles participam em sua capacidade individual e não como representantes dessas organizações), dentre os quais há destaque para Kurt Campbell, Thomas Christensen, Elizabeth Economy, Melanie Hart, Winston Lord, Evan Medeiros e David Shambaugh. O relatório é organizado por Orville Schell, atual diretor do centro de estudos na *Asia Society*, e por Susan Shirk, que já atuou como *deputy assistant Secretary of State* entre 1997 e 2000, na área de política para a China.

Schell e Shirk afirmam que tal relatório está baseado em discussões feitas entre os membros do grupo de investigação, ao longo dos últimos três anos, visando a responder a seguinte pergunta: “(...) as políticas crescentemente ideológica, mercantilista e internacionalmente assertiva que Pequim tem adotado são tão intrínsecas ao regime de partido único comunista que acreditar em uma possível convergência seria insensato?”¹¹¹ (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 46, tradução nossa). Os autores afirmam que as opiniões dos pesquisadores envolvidos no projeto são diversificadas, mas que todos reconhecem a necessidade de criar uma política sustentável, de forma a respeitar os interesses e valores norte-americanos, mas sem deixar de buscar pelo pragmatismo chinês, para lidar com as principais questões de governança global, principalmente.

Entretanto, logo em seu início, o relatório aponta como a administração Trump tem desvalorizado e até mesmo minado duas das maiores vantagens dos EUA: sua rede de aliados e parceiros e as instituições multilaterais globais, historicamente tão caras aos EUA. Mais especificamente, aponta que a saída do TPP pela administração Trump foi um grande erro, pois este acordo regional de comércio poderia ter reunido ao menos uma dúzia de Estados que compartilhassem da mesma visão dos EUA (países de mentalidades afins, *like-minded states*), criando uma forte rede que, em tese, pressionaria a China a se adequar aos princípios do tratamento recíproco, em suas relações comerciais (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 10).

Mesmo assim, os autores do relatório reafirmam a tendência autoritária chinesa, que teria crescido entre 2017 e 2019 e, assim, demandam por uma política estadunidense mais robusta, para lidar com a China no contexto atual. Sua principal proposição, nesse sentido, é uma estratégia denominada “competição inteligente” (*smart competition*):

“a competição inteligente conta com o desenvolvimento das forças americanas, para competir efetivamente com a China, enquanto mantém a cooperação, tanto quanto possível, em áreas de interesse comum”¹¹² (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 7, tradução nossa).

Tal estratégia, baseada na combinação de competição e de cooperação entre as duas nações, envolveria a formação de coalizões internacionais, para pressionar a China – o que poderia ter sido alcançado com o TPP – a cumprir as normas internacionais mais adequadamente, bem como a busca por resoluções negociadas, sempre que possível, e a preservação das instituições internacionais que garantiriam tanto a segurança quanto o bem

¹¹¹ Do original: “(...) are the increasingly ideological, mercantilist, and internationally assertive policies that Beijing has adopted so intrinsic to communist one-party rule that believing in further hope of convergence is folly?” (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 46).

¹¹² Do original: “To further these interests we propose a strategy of “smart competition.” “Smart competition” involves building on American strengths to compete effectively with China while maintaining as much cooperation as possible in areas of common interest (...)” (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 7).

estar dos dois países. Além disso, uma estratégia de competição inteligente para lidar com a China significaria que os EUA nunca deveriam comprometer seus interesses nacionais, mas, ao mesmo tempo, não é possível definir esses interesses nacionais de forma sempre contraditória aos interesses da China de alcançar seus objetivos econômicos e securitários, que são reconhecidos como direitos legítimos pelos autores.

A oposição constante ao crescimento chinês não é nem desejável nem possível e, nesse sentido,

“o objetivo da política dos EUA deveria ser a provisão de uma liderança americana visando a maximizar as chances de a China de contribuir, de forma construtiva, em nível global para beneficiar não somente a si própria, mas também os EUA e a comunidade global como um todo¹¹³” (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 7, tradução nossa).

É interessante notar como o relatório ressalta a estratégia chinesa de busca pela dominação das chamadas tecnologias do futuro, seja por meio de desenvolvimento próprio, seja por meio da apropriação indevida de tecnologia provinda de outros países. Como Campbell e Ratner ressaltam em seu artigo, Schell e Shirk também ressaltam como, em sua visão, o governo chinês limita a competição no território chinês, principalmente com a exigência da transferência de tecnologia de empresas estrangeiras para empresas chinesas, de forma que a condução dos negócios seja possível, no que chamam de tratamento discriminatório. Essa constante realidade estaria, enfim, levando os EUA e outros países a reavaliarem suas políticas de abertura com a China, “(...) de forma a disciplinarem as práticas mercantilistas e de soma zero, a preservarem sua própria competitividade econômica e a protegerem suas bases industriais de defesa¹¹⁴” (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 12, tradução nossa).

Outro ponto interessante é que o relatório desse grupo de trabalho foi publicado no mesmo dia em que outro estudo, no mesmo sentido, foi publicado por Marco Rubio, senador republicano, desde 2011, vice-presidente do *Congressional-Executive Commission on China* e um forte crítico da China. O relatório¹¹⁵, intitulado “*Made In China 2025 and the Future of American Industry*”, expressava o caráter de urgência, no sentido de que Washington realizasse uma correção de curso na relação bilateral com a China. Para o senador, medidas

¹¹³ Do original: “Our policy goal should be to provide the kind of American leadership that maximizes the chances of China’s contributing at a global level in constructive ways that benefit not only itself, but the U.S. and the broader global community as well” (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 7).

¹¹⁴ Do original: “(...) in order to discipline mercantilist and zero-sum Chinese practices, preserve their own economic competitiveness, and protect their defense industrial bases” (SCHELL; SHIRK, 2019, p. 12).

¹¹⁵ Que pode ser encontrado no seguinte link: <https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/0acec42a-d4a8-43bd-8608-a3482371f494/262B39A37119D9DCFE023B907F54BF03.02.12.19-final-sbc-project-mic-2025-report.pdf>.

mais duras precisavam ser tomadas, principalmente em relação a maiores restrições, em relação ao fluxo de capital chinês nos EUA, visando a proteger indústrias nacionais que poderiam ser enfraquecidas com os investimentos chineses nas áreas correspondentes na China. Por fim, “o relatório também sugere que os negócios dos EUA, que sentiram as tarifas punitivas de Trump, poderiam encontrar alívio em subsídios governamentais e em outras medidas¹¹⁶” (KLEIN; DELANEY, 2019, tradução nossa)¹¹⁷.

Em entrevista ao *The Diplomat*, Schell e Shirk discutem o relatório de sua força tarefa e acrescentam mais alguns pontos importantes no debate contemporâneo sobre as relações sino-americanas, com destaque para a questão do domínio da tecnologia de ponta e, mais especificamente, sobre o domínio do 5G. Mesmo com a declaração sobre a necessidade de evitar a adoção de políticas excludentes, Schell considera que um distanciamento entre os EUA e a China, na área do 5G, seria uma estratégia importante para os EUA, justamente por essa ser a tecnologia que servirá de base para todas as demais tecnologias do futuro. Os objetivos e valores da China seriam, em sua visão, muito diferentes dos objetivos e valores estadunidenses, e o domínio dos EUA sobre essa tecnologia seria uma questão de segurança nacional, em um futuro próximo.

Shirk segue essa mesma linha de argumentação, ao afirmar que é necessário que os dirigentes norte-americanos tenham consciência dos riscos que uma integração tecnológica pode trazer para a segurança nacional do país (PANDA *et al.*, 2019). Nesse sentido, a China já estaria mais avançada, preocupando-se com os impactos que o domínio de tal tecnologia traz. E tal movimento estaria afetando empresas norte-americanas: pesquisas conduzidas por diversas câmaras de comércio e por associações industriais dos EUA mostraram que seus membros afirmam enfrentar crescentes barreiras para entrar no mercado chinês, especialmente aquelas empresas que desejam atuar no ramo de tecnologias de ponta, e que o ramo de tecnologia da informação e da comunicação tem crescentemente se preocupado com a redução de seu acesso ao mercado chinês¹¹⁸ (KENNEDY; ECONOMY, 2017, p. 12; MEDEIROS; GREEN, 2017, p. 54).

¹¹⁶ Do original: “*The report also suggests that US businesses that have felt the pain of Trump’s punitive tariffs could find relief through government subsidies and other measures*” (KLEIN; DELANEY, 2019).

¹¹⁷ Marco Rubio passou a atuar principalmente com James McGovern, deputado democrata apontado, em abril de 2019, como presidente do *Congressional-Executive Commission on China* (CECC) por Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos Representantes dos EUA. McGovern é reconhecido pelo seu apoio ao Tibete e foi o principal autor da bipartidária *Reciprocal Access to Tibet Act*, aprovada por unanimidade no Congresso e assinada pelo presidente Trump em dezembro de 2018. Ao assumir o cargo na CECC, garantiu que os EUA não ignorariam o histórico de deterioração do *status* dos direitos humanos na China.

¹¹⁸ “*The American Chamber of Commerce reported last year that eight in ten U.S. companies felt less welcome in China than in years prior, and more than 60 percent had little or no confidence that China would open its markets further over the next three years. Cooperative and voluntary mechanisms to pry open China’s economy*

É importante observar que o relatório ganhou destaque no debate contemporâneo sobre as relações sino-americanas, com algumas questões sendo pontuadas por comentaristas. A necessidade de encontrar um equilíbrio entre competir e cooperar com a China não levaria em consideração a necessidade de respeitar a China, e uma crítica é feita aos argumentos dos autores: eles estariam somente propagando o discurso de Washington e focando na defesa de uma ordem internacional liderada e centrada nos interesses dos EUA, em que, aparentemente, nenhum país do Sul Global deveria receber a permissão para desenvolver tecnologia de ponta (ESCOBAR, 2019).

O relatório, na verdade, demonstraria a inabilidade da elite intelectual estadunidense para compreender o funcionamento do Estado chinês e, principalmente, para entender a *Belt and Road Initiative*, uma verdadeira política de longo prazo baseada em comércio, investimento e internacionalização do *yuan*. Enquanto esse movimento de compreensão dos impactos econômicos e geopolíticos da BRI não fosse feito verdadeiramente por esses intelectuais, toda análise de *think tanks* baseada nas estratégias de contenção e de acomodação estaria condenada a se tornar irrelevante (ESCOBAR, 2019).

E, por fim, é interessante notar o papel de grupos oficiais nas negociações, como ocorre com o *U.S.-China Working Group* (USCWG), que enviou uma delegação de congressistas para a China, entre março e abril de 2019, em um esforço coordenado com a equipe do presidente Donald Trump, que visitaria a China, logo em seguida, com sua equipe de negociadores. Rick Larsen é um dos representantes democratas responsável pela criação do USCWG, em 2005, e constantemente fala sobre os impactos que o comércio desleal com a China tem em seu distrito. Larsen reafirmou a tendência contemporânea de apoio bipartidário à política do presidente Trump, afirmando que existiam “falcões”, em relação à China, em temas de comércio, segurança nacional e direitos humanos, mas foi somente nos últimos anos que esses grupos se encontraram, perceberam suas afinidades e criaram um novo consenso no Congresso, ao se juntarem na busca por novos caminhos na política dos EUA para a China¹¹⁹ (LARSEN, 2019 *apud* GIRARD, 2019).

A linha do tempo com as medidas retaliatórias da administração Trump à China, com desdobramentos diários, foge ao escopo da discussão pretendida neste momento, mas tais medidas são parte da nova realidade acerca da política dos EUA para a China e,

have by and large failed, including the Trump administration's newly launched Comprehensive Economic Dialogue” (CAMPBELL; RATNER, 2018).

¹¹⁹ “*In Congress there are national security hawks on China, trade hawks on China, and human rights hawks on China. So long as they didn't talk to each other, they didn't realize they all hated China...In the last few years those three groups have found each other and have created a different consensus in Congress, and on where that center of gravity sits*” (LARSEN, 2019 *apud* GIRARD, 2019).

principalmente, de uma possível rearticulação da grande estratégia dos EUA, em um contexto mais generalizado de crença do esgotamento do internacionalismo liberal, doutrina que

“(...) traria apenas custos para o país, enquanto concentraria os benefícios entre as potências emergentes. Supostamente, as guerras “estúpidas”, as campanhas militares intermináveis, as perdas de prestígio e de influência, as fábricas fechadas e os salários em declínio são os custos decorrentes da falta de consciência das administrações passadas” (BOJIKIAN, 2019).

Tal visão, entretanto, ignorava um elemento essencial: “a redução do “emprego industrial” não decorre da imigração ou do comércio internacional, mas, sobretudo, da automação e de um processo de transnacionalização da produção colocado em marcha na década de 1970” (MARIUTTI, 2019, p. 7). E, nesse contexto, o principal desafio contemporâneo de Washington seria o de preservar a relação entre a busca da superioridade militar dos EUA e a sua liderança no setor de alta tecnologia, o que depende, em grande medida, da supremacia do dólar como principal moeda de transação internacional.

Entretanto, Mariutti (2019, p. 8) aponta que é cada vez mais evidente a falta de uma estratégia nacional e internacional coesa na administração Trump, que continuaria a apostar na retórica do *America First*. E, ao mesmo tempo, “a menos que algo seja feito rapidamente para interromper a espiral descendente, em uma das relações bilaterais globais mais centrais, a promessa do “engajamento” entre os EUA e a China (...) irá acabar¹²⁰” (SCHELL; DAOJIONG, 2019, tradução nossa).

Nesse sentido, Mearsheimer (2019, pp. 46-47) afirma que pouco pode ser feito para resgatar a ordem internacional liberal que pautou as últimas décadas e que grande parte da competição que pauta o rearranjo das forças contemporaneamente é motivada por questões de segurança. Os EUA estariam travando uma verdadeira guerra hegemônica enquanto ainda estão em condição de competir com a China e “as duras medidas econômicas da administração Trump, em relação à China, são apenas o começo do que promete ser uma intensa e longa competição entre as ordens lideradas pelos EUA e pela China¹²¹” (MEARSHEIMER, 2019, p. 47, tradução nossa).

É interessante ressaltar que, após três anos de mandato, Trump abandonou efetivamente grande parte das políticas da administração anterior à sua, com destaque para a saída do Acordo de Paris e do TPP, ainda em 2017, e para a saída do acordo nuclear com o

¹²⁰ Do original: “Unless something can be done soon to arrest the downward slide in this most central of global bilateral relations, the promise of U.S.-China “engagement” – a policy based on the assumption that greater interaction would slowly render these two very different systems of politics, economics, and values more convergent – will come to an end” (SCHELL; DAOJIONG, 2019).

¹²¹ Do original: “The Trump administration’s harsh economic policies toward China are just the start of what promises to be a long-running and intense rivalry between the U.S.-led and Chinese-led orders” (MEARSHEIMER, 2019, p. 47).

Irã, em 2018, dentre outros marcos na atuação norte-americana (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019, p. 196). Os resultados advindos das decisões da administração Trump, contudo, são sempre dependentes de relações de poder, tanto na esfera doméstica, quanto na internacional, conforme pontuado por Mendonça *et al.* (2019, p. 109). E é nesse sentido que as análises precisam levar em consideração não somente a conjuntura, mas também um olhar sob uma perspectiva histórica.

Embora Trump tenha imprimido traços importantes à grande estratégia estadunidense e à forma com a qual os EUA se inserem no sistema internacional contemporâneo, é importante apontar que a institucionalização da política estadunidense para a China não foi revertida. A ruptura total das relações sino-americanas permaneceu, nos três primeiros anos de seu mandato, como uma alternativa inviável, dado o acúmulo de compromissos entre esses dois Estados, nos mais diversos níveis.

E o maior exemplo disso foi a conclusão da primeira fase de um acordo comercial, firmado entre os EUA e a China, em Washington, em 15 de janeiro de 2020. Intitulado “*Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China*”¹²², o documento de noventa páginas está dividido em oito capítulos, tratando, por exemplo, de temas como propriedade intelectual, transferência de tecnologia e comércio de produtos agrícolas, dentre outros.

O acordo foi celebrado por Trump como um “histórico acordo comercial” e grande conquista da diplomacia americana, com a China comprometendo-se a aumentar, em pelo menos 200 bilhões de dólares, a importação de bens agrícolas e manufaturados dos EUA, até 31 de dezembro de 2021. O acordo, nesse sentido, pode ser compreendido como uma vitória do estilo de negociação “trumpista”, mas grande parte das promessas já haviam sido feitas pela China e houve a manutenção das tarifas de mais de 360 milhões de dólares em produtos chineses importados pelos EUA (MARTINS, 2020).

A próxima fase de negociações entre as partes é aguardada, mas a conclusão da primeira fase de um acordo comercial é um indicativo da tendência de permanência da institucionalização das relações sino-americanas. As tensões – e as tarifas comerciais, principalmente – ainda existem, mas é interessante observar como o Departamento do Tesouro retirou a China da lista de “manipuladores de moedas”, antes da formalização do acordo, e como Trump mostra-se interessado em garantir que os EUA sairão “vitoriosos” da

¹²² O acordo pode ser lido, na íntegra, no seguinte link: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf.

mesa de negociação com a China – o que indica sua disposição em negociar, em certa medida. E isso aponta, novamente, para a importância da acumulação de compromissos entre esses dois Estados para os EUA, nas mais diversas administrações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre grande estratégia e sobre os rumos de atuação dos EUA, nas próximas décadas, continua a ser realizado diariamente. Esta pesquisa buscou resgatar a importância – e a urgência – de se realizar tal discussão, ressaltando a conexão entre forças estruturais de longo prazo e as forças de curto prazo, que pautam a conjuntura.

O intuito dessa pesquisa era observar a grande estratégia dos EUA, entendida como as coordenadas mais ou menos gerais de um Estado, e, especificamente, observar a política particular dos EUA para a China. Com isso em mente, buscou-se demonstrar como uma política particular ou setorial está relacionada ao conjunto ou ao global – e, no caso em estudo, buscou-se demonstrar como a política para a China é um dos elementos essenciais da grande estratégia estadunidense.

As considerações iniciais apontavam que a pesquisa se guiaria, a partir de duas questões. A pergunta geral era sobre como a política dos EUA para a China foi historicamente formulada; e a hipótese central de que a política para a China precisa ser compreendida, no marco institucional da grande estratégia dos EUA, foi confirmada, ao longo da discussão da dissertação.

A compreensão do extenso marco temporal que caracteriza a grande estratégia dos EUA foi um dos desafios do estudo e, nesse sentido, a pesquisa defendeu que a grande estratégia estadunidense pode ser entendida como uma instituição que possui origens históricas específicas e se reproduz, ao longo do tempo, levando em consideração o desenvolvimento político como um processo estruturado, em que a temporalidade e o contexto são importantes para a compreensão das origens e do desenvolvimento institucional.

O Institucionalismo Histórico e seus conceitos de conjuntura crítica e processos dependentes de trajetória, discutidos no primeiro capítulo, permitiram que tal olhar fosse construído. Foi possível observar como conjunturas críticas, entendidas como momentos iniciais, pautaram as decisões dos atores envolvidos no processo de formulação e implementação da grande estratégia dos EUA. A partir disso, foi possível observar como decisões foram sendo acumuladas, consolidando a grande estratégia como uma instituição, em um processo em que as decisões e compromissos passados influenciaram as decisões futuras, evidenciando um processo dependente de trajetória.

Evidentemente, novas conjunturas críticas e o constante rearranjo de forças entre os atores foram elementos levados em considerações ao longo da análise. A mudança

institucional foi observada, no caso em estudo, como, por exemplo, com a transição da estratégia estadunidense de contenção ao comunismo e, por consequência, à China comunista, a partir de 1949, para a estratégia de engajamento desse Estado no sistema internacional, principalmente a partir dos anos 1970. Nesse sentido, foram identificadas conjunturas críticas que moldaram a grande estratégia dos EUA e que demandaram mudanças e adaptações da mesma, de forma que os interesses dos EUA fossem atendidos, diante de novos contextos.

Mais especificamente, buscou-se analisar como a política dos EUA para a China esteve presente nessa grande estratégia, consolidando-se como uma política particular cuja reprodução e adaptação foi observada, principalmente no segundo e terceiro capítulos, com decisões e compromissos passados influenciando mecanismos institucionais, mesmo que com adaptações, no sentido de garantir a institucionalização da política.

A segunda pergunta, mais específica, que moveu a pesquisa era sobre quando a porta giratória dos *think tanks* ficou mais forte, ou seja, quando eles passaram a influenciar mais na política para a China? A dissertação buscou fazer um esforço, no sentido de observar quando e como atores não governamentais passaram a ganhar destaque no processo de formulação da grande estratégia dos EUA, a partir do crescimento do diálogo governamental com os *think tanks* e com o impulsionamento da porta giratória para políticos que deixam seus cargos e que passam a fazer parte dessas organizações, bem como um cartão de visitas para especialistas serem convidados a participar de governos.

A hipótese aventada de que foi a partir dos anos 2000 que a porta giratória dos *think tanks* passou a girar de forma mais rápida e que, portanto, tais organizações passaram a influenciar mais no debate e no processo de formulação da grande estratégia dos EUA e na política para a China também foi confirmada, especialmente com a discussão do terceiro capítulo. Nele, analisaram-se as administrações de George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) e Donald Trump (2017-2019), observando-se conjunturas críticas que demandaram a criação de instâncias governamentais e não governamentais, para lidar com a China.

Observou-se, mais especificamente, a atuação governamental de: *The U.S.-China Economic and Security Review Commission*, *Congressional-Executive Commission on China* e *U.S.-China Working Group*, assim como de representantes dos seguintes *think tanks*: *The Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations*, *Heritage Foundation*, *The Asia Society* e *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Todos esses atores influenciaram no debate sobre a China, nos EUA, e na política de enquadramento desse Estado perseguida pelas três administrações em estudo. Argumentou-se que foi nesse momento que a porta

giratória dos *think tanks* girou com mais intensidade, ou seja, foi nesse período que essas organizações passaram a influenciar mais na política para a China, com ex-membros atuando nos quadros administrativos estatais e com relatórios e conferências que impactaram no debate sobre a China.

Por fim, buscou-se demonstrar como a política dos EUA para a China continuou a ser uma política setorial importante, em todas as administrações analisadas, para a grande estratégia dos EUA, com a reprodução de mecanismos institucionais cuja reversão completa, se não impossível, continuou a ser um caminho difícil.

Em tom de considerações finais, é interessante ressaltar que o estudo sobre a grande estratégia dos EUA, sob as mais diversas perspectivas, é um esforço contínuo, pois a grande estratégia não será abandonada em um horizonte próximo, mesmo com disputas internas. Isso, por existir um consenso entre as elites estadunidenses, no que concerne à essencialidade da grande estratégia como uma verdadeira política de Estado. Nesse sentido, mesmo que haja “trepidações” nas políticas particulares – seguindo a lógica da conexão entre o global e o setorial –, essas podem ser consideradas como ajustes de curso, que não corrompem a ideia de coerência presente no seio da grande estratégia estadunidense.

Fiori (2018, p. 16) aponta, ainda, que um período de grande turbulência marcará o sistema internacional no futuro mais imediato e que há tendência de concentração do poder global dos EUA nas mãos do comando militar. A competição e a turbulência, então, marcarão o futuro mais imediato das relações internacionais e, principalmente, os rumos da atuação norte-americana, em um contexto que pode ser compreendido como uma conjuntura crítica, cujas ramificações afetarão profundamente as relações sino-americanas.

Assim, é importante ressaltar como as mudanças na relação bilateral entre os EUA e a China não são apenas o reflexo mais imediato das decisões de seus líderes, Donald Trump e Ji Jinping (MOORE, 2019). Evidentemente, existem contradições entre o discurso e a prática, no que concerne, principalmente, à atuação do presidente dos EUA, mas, de maneira geral, os esforços estadunidenses contemporâneos estariam voltados para impedir que o país perca sua posição na balança de poder.

Também é importante apontar que a institucionalização da política estadunidense para a China não está sendo revertida, no sentido de que os canais de comunicação e as negociações continuem abertos e em andamento, respectivamente. O conceito de processos dependentes de trajetória, presente no Institucionalismo Histórico precisa ser levado em consideração, pois a ruptura total das relações sino-americanas é, atualmente, uma alternativa completamente inviável, dada, principalmente, a conexão entre as economias desses dois

países. Existe, nesse sentido, um acúmulo de compromissos que não podem, simplesmente, ser desfeitos, conforme discutido, ao longo dessa pesquisa.

Ao mesmo tempo, os custos da guerra comercial e da postura estadunidense mais confrontacionista já são sentidos, em diversos níveis. E, já no futuro mais próximo, os EUA perderão grande parte do fluxo de ideias trocadas com parceiros chineses – levando em consideração que propriedade intelectual é uma via de mão dupla (MOORE, 2019) – e as dúvidas sobre a capacidade e a motivação dos Estados para lidarem com questões como mudanças climáticas crescem, especialmente com o afastamento dos EUA de tais debates.

Nesse cenário, os custos para Estados como o Brasil – de onde falamos – provavelmente serão elevados, em um contexto de diminuição da capacidade de formulação de políticas de longo prazo e de aumento da incerteza, em relação aos rumos de atuação no curto prazo, seja por fatores domésticos, seja por fatores de nível internacional – em um panorama em que eles se afetam mutuamente. Observar as relações sino-americanas – tanto do ponto de vista histórico quanto contemporâneo – é, portanto, essencial para compreender os rumos do sistema internacional e para entender em que medida e como o Brasil se inserirá nesse rearranjo de forças estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, Graham T. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. In: *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, 1969, pp. 689-718.
- _____. “Searching for a Grand Strategy to Meet the China Challenge”. In: *Belfer Center for Science and International Affairs*, março de 2019. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/searching-grand-strategy-meet-china-challenge>>. Acesso em: 08 set. 2019.
- ALMOND, Gabriel. “Political Science: The history of the discipline”. In: GOODING, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 50-96.
- ART, Robert J. *America’s Grand Strategy and World Politics*. New York: Routledge, 2009.
- _____. “A Defensible Defense: America’s Grand Strategy After the Cold War”. In: *International Security*, v. 15, n. 4, 1991, pp. 5-53.
- ASIA SOCIETY. “About”. In: *The Asia Society*, 2019. Disponível em: <<https://asiasociety.org/center-us-china-relations/about>>. Acesso em: 10 out. 2019.
- AZEVEDO, Cesar Augusto Lambert de. *A Política Externa Norte-americana para a República Popular da China: cooperação ou competição?*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.
- BADER, Jeffrey. *Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2012.
- BAERT, Patrick. “Algumas limitações das explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.
- BBC BRASIL. “Os fatos da crise, segundo americanos e chineses”. In: *BBC Brasil*, 06 de abril de 2001. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010405_verseos.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- BERTELLI, Anthony M.; WENGER, Jeffrey B. “Think Tanks and the US Congress”. In: *British Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, 2009, pp. 225-242.
- BO, Zhiyue. “Obama’s China Policy: continuity rather than change”. In: *East Asia Institute Background Brief No. 426*, 2009.

- BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. *Os Estados Unidos e a governança do comércio de serviços: do GATS-Rodada Uruguai aos grandes acordos preferenciais*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2017.
- _____. “A guerra comercial deflagrada pelos Estados Unidos e seus efeitos: o poder de atração, as concessões unilaterais e o desejo irrefreável do Brasil de fazer um acordo comercial”. In: *Panorama EUA*, Observatório Político dos Estados Unidos, v. 9, n. 1, agosto de 2019, pp. 1-12.
- BRANDS, Hal. *What Good is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Grand Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2014.
- CAMPBELL, Kurt; RATNER, Ely. “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations”. In: *Foreign Affairs*, março/abril de 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>>. Acesso em: 06 set. 2019.
- CASSANO, Jay; KOTCH, Alex. “Pentagon’s Top Official For East Asia Led Think Tank Funded By Defense Contractors and Foreign Governments”. In: *Sludge*, 11 de junho de 2018. Disponível em: <<https://readsludge.com/2018/06/11/pentagons-top-official-for-east-asia-led-think-tank-funded-by-defense-contractors-and-foreign-governments/>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- CHURCHILL, Owen. “New report to US Congress supports an increasing hawkish vision on China”. In: *South China Morning Post*, 14 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2173065/new-report-us-congress-supports-increasingly-hawkish-view-china>>. Acesso em: 20 set. 2019.
- CLINTON, Hillary. “America’s Pacific Century”. In: *Foreign Policy*, 11 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- COHEN, Warren. *America’s Response to China: A History of Sino-American Relations*. New York: Columbia University Press, 2010.
- CONGRESSIONAL-EXECUTIVE COMMISSION ON CHINA. “Legislative Mandate”. In: *Website oficial do Congressional-Executive Commission on China*, 2019. Disponível em: <<https://www.cecc.gov/about/legislative-mandate>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- CREUTZFELDT, Benjamin. “China is investing in Latin America, and the US is jealous”. In: *The Hill*, 11 de janeiro de 2018. Disponível em:

- <<https://thehill.com/opinion/international/414158-china-is-investing-in-latin-america-and-the-us-is-jealous>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Os Estados Unidos no desconcerto do mundo: Ensaio de interpretação*. Editora Unesp, 2012.
- _____. *Estado e autonomia em tempos de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Tese de Livre Docência. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- _____. “A House Divided: Donald Trump and the transformation of American politics”. In: *Revista Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, 2019, pp. 13-44.
- ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- ESCOBAR, Pepe. “US elites remain incapable of understading China” In: *Asia Times*, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.asiatimes.com/2019/02/opinion/us-elites-remain-incapable-of-understanding-china/>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. *China: a new history*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- FÁVERO, Fábio Arroyo. *Um balanço entre o multilateralismo e o unilateralismo na política externa dos EUA no caso da Guerra contra o Iraque em 2003*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2014.
- FIORI, José Luís da Costa. “Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos”. In: *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 2018, pp. 10-17.
- FOLEY, Michael. “The foreign policy process: executive, Congress, intelligence”. In: COX, Michael; STOKES, Doug (eds.). *US Foreign Policy*. Oxford University Press, 2008.
- GALDIOLI, Andreza da Silva. *Cultura norte-americana como um Instrumento do Soft Power dos Estados Unidos: o caso do Brasil durante a Política da Boa Vizinhança*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2008.
- GHOLZ, Eugene; PRESS, Daryl G.; SAPOLSKY, Harvey M. “Come Home, America: the strategy of restraint in the face of temptation”. In: *International Security*, v. 21, n. 4, 1997, pp. 5-48.
- GIRARD, Bonnie. “A Bipartisan Congressional Group Supports Trump’s Tough-on-China Approach”. In: *The Diplomat*, 05 de abril de 2019. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/04/a-bipartisan-congressional-group-supports-trumps->

- tough-on-china-approach/>. Acesso em: 26 set. 2019.
- GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. “Trump e a inflexão da grande estratégia”. In: *Revista Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, 2019, pp. 177-200.
- GRAY, Colin S. “Think Tanks’ and Public Policy”. In: *International Journal*, v. 33, n. 1, 1978, pp. 177-194.
- GUIMARÃES, Cesar. “A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo”. In: *Estudos Avançados*, v. 16, n. 46, 2002, pp. 53-67.
- HAASS, Richard. “The Crisis in U.S.-China Relations”. In: *The Wall Street Journal*, 19 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/the-crisis-in-u-s-china-relations-1539963174>>. Acesso em: 26 set. 2019.
- HAFNER, Donald. “Presidential Leadership and the Foreign Policy Bureaucracy”. In: DEESE, David A. (ed.). *The New Politics of American Foreign Policy*. New York: St. Martin’s Press, 1994, pp. 36-58.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. In: *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 193-223.
- HAO, Yufan. *Dilemma and Decision: An Organizational Perspective on American China Policy Making*. Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1997.
- HART, B. H. Liddell. *Strategy*. London, England: Meridian, 1967.
- HART, Melanie; ECONOMY, Elizabeth C.; GEWIRTZ, Paul. “Global Governance Issues in US-China Relations”. In: *Joint US-China Think Tank Project on the Future of US-China Relations: An American Perspective*, 2017, pp. 45-51.
- HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Hampshire/Nova York: Palgrave MacMillan, 2003.
- HUNTINGTON, Samuel P. “The Erosion of American National Interests”. In: *Foreign Affairs*, setembro/outubro de 1997. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-09-01/erosion-american-national-interests>>. Acesso em: 06 jun. 2019.
- _____. “Why international primacy matters”. In: *International Security*, v. 17, n. 4, 1993, pp. 68-83.
- “Is American Policy toward China Due for a ‘Reckoning’?: A ChinaFile Conversation”. In: *ChinaFile*, 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://www.chinafile.com/conversation/american-policy-toward-china-due-reckoning>>. Acesso em: 09 set. 2019.

- IKENBERRY, John. “An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy”. In: *International Organization*, v. 42, n. 1, 1988, pp. 219-243.
- JARVIS, Robert. “International Primacy: Is The Game Worth the Candle?”. In: *International Security*, v. 17, n. 4, 1993, pp. 52-67.
- JIN, Canrong. “A Changing Sino-American Relationship in a Changing World”. In: HAO, Yufan (ed.). *Sino-American Relations: Challenges Ahead*. England: Ashgate Publishing Limited, 2010, pp. 61-76.
- JISI, Wang; ROY, J. Stapleton; FRIEDBERG, Aaron; CHRISTENSEN, Thomas; KIM, Patricia; NYE, Joseph; LI, Eric; CAMPBELL, Kurt; RATNER, Ely. “Did America Get China Wrong?: The Engagement Debate”. In: *Foreign Affairs*, julho/agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-06-14/did-america-get-china-wrong>>. Acesso em: 06 set. 2019.
- “Kaptur Calls on Trump to Keep Promises on China and Trade”. In: *U.S. Congresswoman Marcy Kaptur Press Release*, 13 de abril de 2017. Disponível em: <<https://kaptur.house.gov/media-center/press-releases/kaptur-calls-trump-keep-promises-china-and-trade>>. Acesso em: 26 set. 2019.
- KENNEDY, Scott; ECONOMY, Elizabeth C. “US-China Economic Relations: Toward a Genuine Win-Win Outcome”. In: *Joint US-China Think Tank Project on the Future of US-China Relations: An American Perspective*, 2017, pp. 10-17.
- KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.
- KLEIN, Jodi Xu; DELANEY, Robert. “US Senator Marco Rubio proposes legislation to counter ‘Made in China 2025’ while top China hands warn White House to ‘course correct’ Beijing relationship”. In: *South China Morning Post*, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/article/2185898/florida-senator-marco-rubio-proposes-legislation-counter-beijings-made>>. Acesso em: 26 set. 2019.
- KRAUTHAMMER, Charles. “The Unipolar Moment”. In: *Foreign Affairs*, v. 7, n. 1, 1991, pp. 23-33.
- LAFEBER, Walter. *The American age: US foreign policy at home and abroad*. New York, London: W.W. Norton & Company, 1994.
- LEITE, Diana Furtado da Silva. *A política externa dos Estados Unidos para a China: Contenção pelo Engajamento*. Dissertação de Mestrado. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2005.
- LEITE, Lucas Amaral Batista. *A construção do inimigo nos discursos presidenciais norte-americanos do pós-Guerra Fria*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-

- Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2013.
- _____. *A política externa dos Estados Unidos de 1865 a 1912: análise discursiva da ascensão americana*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2017.
- LOFFLMANN, Georg. “The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama’s Conflicted Grand Strategy in Asia”. In: *Asian Security*, v. 12, n. 2, 2016, pp. 92-110.
- LUTTWAK, Edward N. *The Rise of China vs. The Logic of Strategy*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2012.
- MAGNOTTA, Fernanda Petená. *Porque as ideias importam: a crença no excepcionalismo americano como guia de formulação das “grandes estratégias” dos Estados Unidos no alvorecer da superpotência*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2013.
- _____. *A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI: acomodação versus confrontação*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2019.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. “A Theory of Gradual Institutional Change”. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.
- MAIA, Marrielle. *O Tribunal Penal Internacional na Grande Estratégia Norte-Americana (1990-2008)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- MANN, James. *About Face: A History of America’s Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Vintage Books, 2000.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. In: *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, 1984, pp. 734-749.
- MARIUTTI, Eduardo Barros. “Os EUA e a Ordem Internacional Contemporânea: notas”. In: *Panorama EUA*, Observatório Político dos Estados Unidos, v. 9, n. 2, setembro de 2019, pp. 1-11.
- MARTEL, William. *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need For an Effective American Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

- MARTINS, Aline Regina Alves. “Fase 1 do Acordo EUA-China: uma frágil trégua entre as maiores economias do mundo”. In: *OPEU*, Observatório Político dos Estados Unidos, 27 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.opeu.org.br/2020/01/27/guerra-comercial/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- MATTIS, Peter. “From Engagement to Rivalry: Tools to Compete with China”. In: *Texas National Security Review*, v. 1, n. 4, agosto de 2018, pp. 80-94.
- McGANN, James G. “Think Tanks and the Transnationalization of Foreign Policy”. In: *Connections*, v. 2, n. 1, 2003, pp. 85-90.
- MEARSHEIMER, John J. “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”. In: *International Security*, v. 43, n. 4, 2019, pp. 7-50.
- MEDEIROS, Evan S.; GREEN, Michael J. “The Changing Context of U.S.-China Relations”. In: *Joint US-China Think Tank Project on the Future of US-China Relations: An American Perspective*, 2017, pp. 52-58.
- MENDES, Flávio Pedroso. “Clausewitz, o realismo estrutural e a paz democrática: uma abordagem crítica”. In: *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012, pp. 79-111.
- MENDONÇA, Filipe Mendonça; THOMAZ, Lais Forti; LIMA, Thiago; VIGEVANI, Tullo. “America First But Not Alone: uma (nem) tão nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump”. In: *Revista Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, 2019, pp. 107-142.
- MOORE, Scott. “The Abyss Is Opening Under China-U.S. Relations”. In: *Foreign Policy*, 17 de julho de 2019. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2019/07/17/the-abyss-is-opening-under-china-u-s-relations/>>. Acesso em: 01. nov. 2019.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1978.
- MULLER, Pierre. “Un schéma d’analyse des politiques sectorielles”. In: *Revue Française de Science Politique*, v. 35, n. 2, 1985, pp. 165-189.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL. “Chefe humanitário da ONU alerta para situação no Sudão, uma das maiores crises humanitárias do mundo”. In: *Nações Unidas Brasil*, 24 de maio de 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/chefe-humanitario-da-onu-alerta-para-situacao-no-sudao-uma-das-maiores-crisis-humanitarias-do-mundo/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- NGUYEN, Hang. “The US China policy under Trump: Change in Continuity”. In: *Russian Journal of Political Studies*, v. 3, n. 1, 2017, pp. 30-41.
- NYE JR., Joseph. “American Strategy after Bipolarity”. In: *International Affairs (Royal*

Institute of International Affairs 1994-), v. 66, n. 3, 1990, pp. 513-521.

OBAMA, Barack. “President Barack Obama’s Inaugural Address”. In: *Website oficial The White House President Barack Obama*, 2009. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

OFFICE OF THE HISTORIAN. “The Opening to China Part II: the Second Opium War, the United States, and the Treaty of Tianjin, 1857–1859”. In: *Website oficial do Office of the Historian*, 2018 a. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1830-1860/china-2>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. “Secretary of State John Hay and the Open Door in China, 1899–1900”. In: *Website oficial do Office of the Historian*, 2018 b. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1899-1913/hay-and-china>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. “The Chinese Revolution of 1949”. In: *Website oficial do Office of the Historian*, 2018 c. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/chinese-rev>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. “Rapprochement with China, 1972”. In: *Website oficial do Office of the Historian*, 2018 d. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/rapprochement-china>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

_____. “The Tehran Conference, 1943”. In: *Website oficial do Office of the Historian*, 2018 e. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1937-1945/tehran-conf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PANDA, Ankit; SCHELL, Orville; SHIRK, Susan. “Competition, Confrontation, or Collision Course? Reassessing US-China Relations”. In: *The Diplomat*, 05 de março de 2019. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/03/competition-confrontation-or-collision-course-reassessing-us-china-relations/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. “Barack Obama e o Oriente Médio: um panorama crítico (2009/2017)”. In: *Revista Carta Internacional*, v. 12, n. 2, 2017, pp. 101-125.

PENCE, Mike. “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Toward China”. In: *Hudson Institute*, 04 de outubro de 2018. Disponível em:

- <<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- PERES, Paulo Sérgio. “Comportamento ou instituições? A evolução histórica do Neo-institucionalismo da Ciência Política”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, 2008, pp. 53-71.
- PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. “Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17, n. 1, 2008, pp. 7-37.
- PIERSON, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. In: *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, 2000, pp. 251-267.
- _____. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, England; New York, NY: Cambridge University Press, 1994.
- POSEN, Barry; ROSS, Andrew. “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”. In: *International Security*, v. 21, n. 3, 1996-1997, pp. 5-53.
- PRADO, Paola Gonçalves Rangel do. *O multilateralismo e os EUA: de Clinton a Obama*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2017.
- PRZEWORSKI, Adam. “Marxismo e Escolha Racional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, 1985.
- RINALDI, Patrícia Nogueira. “O papel da ONU na governança econômica global do pós-Guerra”. In: *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia de Ciências Humanas (UNICAMP)*, v. 6, n. 1, 2015, pp. 207-228.
- ROBERTSON, Derek. “The 10 Names That Matter on China Policy”. In: *POLITICO Magazine*, 11 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.politico.com/magazine/story/2018/06/11/the-10-names-that-matter-on-china-policy-218673>>. Acesso em: 05 set. 2019.
- RYAN, Greg. *US Foreign Policy towards China, Cuba and Iran: The Politics of Recognition*. London and New York: Routledge, 2018.
- SARKESIAN, Sam C.; WILLIAMS, John A.; CIMBALA, Stephen J. *US National Security: policymakers, processes and politics*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2008.
- SCHELL, Orville; DAOJIONG, Zha. “We Need to Pull U.S.-China Relations Back from the Brink. Here’s How”. In: *ChinaFile*, 01 de outubro de 2019. Disponível em: <<http://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/we-need-pull-us-china-relations-back-brink-heres-how>>. Acesso em: 01. nov. 2019.

- SCHELL, Orville; SHIRK, Susan L. *Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy: Task Force on U.S.-China Policy*. New York: Asia Society Center on U.S.-China Relations, UC San Diego: 21st Century China Center, fevereiro de 2019.
- SCHMIDT, Brian. “Theories of US foreign policy”. In: COX, Michael; STOKES, Doug (eds.). *US Foreign Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 7-23.
- SHAMBAUGH, David. “Containment or Engagement of China? Calculating Beijing’s Responses”. In: *International Security*, v. 21, n. 2, outono de 1996, pp. 180-209.
- _____. “Assessing the US ‘Pivot’ to Asia”. In: *Strategic Studies Quarterly*, v. 7, n. 2, 2013, pp. 10-19.
- SILVEIRA, Luciana. *Fabricação de ideias, produção de consenso: estudo de caso do Instituto Millenium*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013.
- SPENCE, Jonathan D. *The Search for Modern China*. New York, London: W. W. Norton & Company, 1990.
- STORTI, Janaína Marques. *Enfrentando as novas ameaças: estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.
- SUTTER, Rice. “Barack Obama, Xi Jinping and Donald Trump – Pragmatism Fails as U.S.-China Differences Rise in Prominence”. In: *American Journal of Chinese Studies*, v. 24, n. 2, 2017, pp. 69-85.
- SUTTER, Robert. “Trump’s China Policy: Bi-partisan Hardening, Uncertain Resolve”. In: *H-Diplo/ISSF Policy Series: America and the World – 2017 and Beyond*, 16 de janeiro de 2019, pp. 1-13.
- TAO, Wenzhao. “Preface”. In: TAO, Wenzhao (ed.). *The US China Policy Making Process for Post Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*. Singapore: Springer Nature; China Social Sciences Press, 2018, pp. v-xii.
- THE MARSHALL FOUNDATION. “History of the Marshall Plan”. In: *Website oficial da Fundação Marshall*, 2017. Disponível em: <<https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/>>. Acesso em: 24 nov. 2018.
- THE WHITE HOUSE. “Peter Navarro”. In: *Website oficial The White House*, 2019. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/people/peter-navarro/>>. Acesso em: 05 set. 2019.

- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. “Historical institutionalism in comparative politics”. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (eds.). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.
- THELEN, Kathleen. “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. In: *Annual Review of Political Science*, v. 2, 1999, pp. 369-404.
- UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House, 2002.
- _____. *National Security Strategy*. Washington: The White House, 2015.
- _____. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House, 2017.
- US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. “USCC Charter”. In: *Website oficial do US-China Economic and Security Review Commission*, 2019. Disponível em: <<https://www.uscc.gov/about/uscc-charter>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- _____. *2018 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. US Government Publishing Office: Washington, DC: 2018.
- US-CHINA JOINT STATEMENT. In: *Website oficial The White House President Barack Obama*, 17 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/us-china-joint-statement>>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- US-CHINA WORKING GROUP. “About”. In: *Website oficial do US-China Working Group*, 2019. Disponível em: <<https://uschinaworkinggroup-larsen.house.gov/about>>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- VAN APELDOORN, Bastian; DE GRAAFF, Naná. *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks: The Open Door since the end of the Cold War*. London and New York: Routledge, 2016.
- WANG, Chi. *Obama’s Challenge to China: The Pivot to Asia*. Ashgate: Routledge, 2015.
- YUAN, Zheng. “Think Tanks and Economic and Trade Policy to China”. In: TAO, Wenzhao (ed.). *The US China Policy Making Process for Post Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*. Singapore: Springer Nature; China Social Sciences Press, 2018, pp. 161-219.
- WEI, Hongxia. “Brief Introduction of US Think Tanks”. In: TAO, Wenzhao (ed.). *The US China Policy Making Process for Post Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*. Singapore: Springer Nature; China Social Sciences Press, 2018, pp. 1-

58.

WILLIAMS, William Appleman. *The Contours of American History*. New York, London: W. W. Norton & Company, 1989.

_____. *The Tragedy of American Diplomacy*. New York: W. W. Norton, 2009.

WOLFENSBERGER, Donald R. “The Return of the Imperial Presidency?”. In: *The Wilson Quarterly (1976-)*, v. 26, n. 2, 2002, pp. 36-41.

ZAGO, Lisandra. *Estratégias político-econômicas chinesas e suas consequências socioambientais: uma análise do período entre Mao Zedong a Deng Xiaoping*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2017.

ZOELLICK, Robert. “Whither China? From Membership to Responsibility.” *Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations*, 21 de set. de 2005. Disponível em: <https://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ANEXOS

ANEXO 1 – Shanghai Communiqué, Feb. 27, 1972

President Richard Nixon of the United States of America visited the People's Republic of China at the invitation of Premier Chou En-lai of the People's Republic of China from February 21 to February 28, 1972. Accompanying the President were Mrs. Nixon, U.S. Secretary of State William Rogers, Assistant to the President Dr. Henry Kissinger, and other American officials.

President Nixon met with Chairman Mao Tse-tung of the Communist Party of China on February 21. The two leaders had a serious and frank exchange of views on Sino-U.S. relations and world affairs.

During the visit, extensive, earnest and frank discussions were held between President Nixon and Premier Chou En-lai on the normalization of relations between the United States of America and the People's Republic of China, as well as on other matters of interest to both sides. In addition, Secretary of State William Rogers and Foreign Minister Chi Peng-fei held talks in the same spirit.

President Nixon and his party visited Peking and viewed cultural, industrial and agricultural sites, and they also toured Hangchow and Shanghai where, continuing discussions with Chinese leaders, they viewed similar places of interest.

The leaders of the People's Republic of China and the United States of America found it beneficial to have this opportunity, after so many years without contact, to present candidly to one another their views on a variety of issues. They reviewed the international situation in which important changes and great upheavals are taking place and expounded their respective positions and attitudes.

The U.S. side stated: Peace in Asia and peace in the world require efforts both to reduce immediate tensions and to eliminate the basic causes of conflict. The United States will work for a just and secure peace: just, because it fulfills the aspirations of peoples and nations for freedom and progress; secure, because it removes the danger of foreign aggression. The United States supports individual freedom and social progress for all the peoples of the world, free of outside pressure or intervention. The United States believes that the effort to reduce tensions is served by improving communication between countries that have different ideologies so as to lessen the risks of confrontation through accident, miscalculation or misunderstanding. Countries should treat each other with mutual respect and be willing to compete peacefully, letting performance be the ultimate judge. No country should claim infallibility and each country should be prepared to re-examine its own attitudes for the common good. The United States stressed that the peoples of Indochina should be allowed to determine their destiny without outside intervention; its constant primary objective has been a negotiated solution; the eight-points proposal put forward by the Republic of Vietnam and the United States on January 27, 1972, represents a basis for the attainment of that objective; in the absence of a negotiated settlement the United States

envisages the ultimate withdrawal of all U.S. forces from the region consistent with the aim of self-determination for each country of Indochina. The United States will maintain its close ties with and support for the Republic of Korea; the United States will support efforts of the Republic of Korea to seek a relaxation of tension and increased communication in the Korean peninsula. The United States places the highest value on its friendly relations with Japan; it will continue to develop the existing close bonds. Consistent with the United Nations Security Council Resolution of December 21, 1971, the United States favors the continuation of the ceasefire between India and Pakistan and the withdrawal of all military forces to within their own territories and to their own sides of the ceasefire line Jammu and Kashmir; the United States supports the right of the peoples of South Asia to shape their own future in peace, free of military threat, and without having the area become the subject of great power rivalry.

The Chinese side stated: Wherever there is oppression, there is resistance. Countries want independence, nations want liberation and the people want revolution – this has become the irresistible trend of history. All nations, big or small, should be equal; big nations should not bully the small and strong nations should not bully the weak. China will never be a superpower and it opposes hegemony and power politics of any kind. The Chinese side stated that it firmly supports the struggles of all the oppressed people and nations for freedom and liberation and that the people of all countries have the right to choose their social systems according to their own wishes and the right to safeguard the independence, sovereignty and territorial integrity of their own countries and oppose foreign aggression, interference, control and subversion. All foreign troops should be withdrawn to their own countries.

The Chinese side expressed its firm support to the people of Vietnam, Laos and Cambodia in their efforts for the attainment of their goals and its firm support to the seven-point proposal of the Provisional Revolutionary Government of the Republic of South Vietnam and the elaboration of February this year on the two key problems in the proposal, and to the Joint Declaration of the Summit Conference of the Indochina Peoples. It firmly supports the eight-point program for the peaceful unification of Korea put forward by the Government of the Democratic People's Republic of Korea on April 12, 1971, and the stand for the abolition of the "U.N. Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea". It firmly opposed the revival and outward expansion of Japanese militarism and firmly supports the Japanese people's desire to build an independent, democratic, peaceful and neutral Japan. It firmly maintains that India and Pakistan should, in accordance with the United Nations resolutions on the India-Pakistan question, immediately withdraw all their forces to their respective territories and to their own sides of the ceasefire line in Jammu and Kashmir and firmly supports the Pakistan Government and people in their struggle to preserve their independence and sovereignty and the people of Jammu and Kashmir in their struggle for the right of self-determination.

There are essential differences between China and the United States in their social systems and foreign policies. However, the two sides agreed that countries, regardless of their social systems, should conduct their relations on the principles of respect for the sovereignty and territorial integrity of all states, non-aggression against other states, non-interference in the internal affairs of other states, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence. International disputes should be settled on this basis, without resorting to the use or threat of force. The United States and the People's Republic of China are prepared to apply these

principles to their mutual relations.

With these principles of international relations in mind the two sides stated that:

- Progress toward the normalization of relations between China and the United States is in the interests of all countries;
- Both wish to reduce the danger of international military conflict;
- Neither should seek hegemony in the Asia-Pacific region and each is opposed to efforts by any other country or group of countries to establish such hegemony; and
- Neither is prepared to negotiate on behalf of any third party or to enter into agreements or understandings with the other directed at other states.

Both sides are of the view that it would be against the interests of the peoples of the world for any major country to collude with another against other countries, or for major countries to divide up the world into spheres of interest. The two sides reviewed the long-standing serious disputes between China and the United States. The Chinese side reaffirmed its position: The Taiwan question is the crucial question obstructing the normalization of relations between China and the United States; the Government of the People's Republic of China is the sole legal government of China; Taiwan is a province of China which has long been returned to the motherland; the liberation of Taiwan is China's internal affair in which no other country try has the right to interfere; and all U.S. forces and military installations must be withdrawn from Taiwan. The Chinese Government firmly opposes any activities which aim at the creation of "one China, one Taiwan": "one China, two governments", "two Chinas", and "independent Taiwan", or advocate that "the status of Taiwan remains to be determined".

The U.S. side declared: The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves. With this prospect in mind, it affirms the ultimate objective of the withdrawal of all U.S. forces and military installations from Taiwan. In the meantime, it will progressively reduce its forces and military installations on Taiwan as the tension in the area diminishes.

The two sides agreed that it is desirable to broaden the understanding between the two peoples. To this end, they discussed specific areas in such fields as science, technology, culture, sports and journalism, in which people-to-people contacts and exchanges would be mutually beneficial. Each side undertakes to facilitate the further development of such contacts and exchanges.

Both sides view bilateral trade as another area from which mutual benefit can be derived, and agreed that economic relations based on equality and mutual benefit are in the interest of the people of the two countries. They agree to facilitate the progressive development of trade between their two countries.

The two sides agreed that they will stay in contact through various channels, including the sending of a senior U.S. representative to Peking from time to time for concrete consultations to further the normalization of relations between the two countries and continue to exchange views on issues of common interest.

The two sides expressed the hope that the gains achieved during this visit would open up new prospects for the relations between the two countries. They believe that the

normalization of relations between the two countries is not only in the interest of the Chinese and American peoples but also contributes to the relaxation of tension in Asia and the world.

President Nixon, Mrs. Nixon and the American party expressed their appreciation for the gracious hospitality shown them by the Government and people of the People's Republic of China.

ANEXO 2 – Joint Communiqué

Joint Communiqué on Establishment of Diplomatic Relations between the United States of America and the People's Republic of China December 15, 1978

The United States of America and the People's Republic of China have agreed to recognize each other and to establish relations as of January 1, 1979.

The United States of America recognizes the Government of the People's Republic of China as the sole legal Government of China. Within this context, the people of the United States will maintain cultural, commercial and other unofficial relations with the people of Taiwan.

The United States of America and the People's Republic of China reaffirm the principles agreed on by the two sides in the Shanghai Communiqué and emphasize once again that:

- Both wish to reduce the danger of international military conflict.
- Neither should seek hegemony in the Asia-Pacific region or in any other region of the world and each is opposed to efforts by any other country or group of countries to establish such hegemony.
- Neither is prepared to negotiate on behalf of any third party or to enter into agreements or understandings with the other directed at other states.
- The Government of the United States of America acknowledges the Chinese position that there is but one China and Taiwan is part of China.
- Both believe that normalization of Sino-American relations is not only in the interest of the Chinese and American people but also contributes to the cause of peace in Asia and the world.

The United States of America and the People's Republic of China will exchange Ambassadors and establish Embassies on March 1, 1979.

ANEXO 3 – Establishment of U.S.-PRC Diplomatic Relations

U.S. Statement on Establishment of U.S.-PRC Diplomatic Relations

December 15, 1978

As of January 1, 1979, the United States of America recognizes the People's Republic of China as the sole legal government of China. On the same date, the People's Republic of China accords similar recognition to the United States of America. The United States thereby establishes diplomatic relations with the People's Republic of China.

On the same date, January 1, 1979, the United States of America will notify Taiwan that it is terminating diplomatic relations and that the Mutual Defense Treaty between the U.S. and the Republic of China is being terminated in accordance with the provisions of the Treaty. The United States also states that it will be withdrawing its remaining military personnel from Taiwan within four months.

In the future, the American people and the people of Taiwan will maintain commercial, cultural and other relations without official government representation and without diplomatic relations.

The Administration will seek adjustments to our laws and regulations to permit the maintenance of commercial, cultural and other nongovernmental relationships in the new circumstances that will exist after normalization.

The United States is confident that the people of Taiwan face a peaceful and prosperous future. The United States continues to have an interest in the peaceful resolution of the Taiwan issue and expects that the Taiwan issue will be settled peacefully by the Chinese themselves.

The United States believes that the establishment of diplomatic relations with the People's Republic will contribute to the welfare of the American people, to the stability of Asia where the United States has major security and economic interest, and to the peace of the entire world.

ANEXO 4 – Establishment of PRC-U.S. Diplomatic Relations

Statement of the Government of the People's Republic of China on Establishment of U.S.-PRC Diplomatic Relations December 15, 1978

As of January 1, 1979, the People's Republic of China and the United States of America recognize each other and establish diplomatic relations, thereby ending the prolonged abnormal relationship between them. This is a historic event in Sino-U.S. relations.

As is known to all, the Government of the People's Republic of China is the sole legal government of China and Taiwan is a part of China. The question of Taiwan was the crucial issue obstructing the normalization of relations between China and the United States. It has now been resolved between the two countries in the spirit of the Shanghai Communiqué and through their joint efforts, thus enabling the normalization of relations so ardently desired by the people of the two countries. As for the way of bringing Taiwan back to the embrace of the motherland and reunifying the country, it is entirely China's internal affair.

At the invitation of the U.S. Government, Teng Hsiao-ping, Vice Premier of the State Council of the People's Republic of China, will pay an official visit to the United States in January 1979, with a view to further promoting the friendship between the two peoples and good relations between the two countries.

ANEXO 5 – United States-China Joint Communiqué of August 17, 1982

(1) In the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations on January 1, 1979, issued by the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China, the United States of America recognized the Government of China, and it acknowledged the Chinese position that there is but one China and Taiwan is part of China. Within that context, the two sides agreed that the people of the United States would continue to maintain cultural, commercial, and other unofficial relations with the people of Taiwan. On this basis, relations between the United States and China were normalized.

(2) The question of United States arms sales to Taiwan was not settled in the course of negotiations between the two countries on establishing diplomatic relations. The two sides held differing positions, and the Chinese side stated that it would raise the issue again following normalization. Recognizing that this issue would seriously hamper the development of United States-China relations, they have held further discussions on it, during and since the meetings between President Ronald Reagan and Premier Zhao Ziyang and between Secretary of State Alexander M. Haig, Jr., and Vice Premier and Foreign Minister Huang Hua in October, 1981.

(3) Respect for each other's sovereignty and territorial integrity and non-interference in each other's internal affairs constitute the fundamental principles guiding United States-China relations. These principles were confirmed in the Shanghai Communiqué of February 28, 1972, and reaffirmed in the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations which came into effect on January 1, 1979. Both sides emphatically state that these principles continue to govern all aspects of their relations.

(4) The Chinese government reiterates that the question of Taiwan is China's internal affair. The Message to Compatriots in Taiwan issued by China on January 1, 1979, promulgated a fundamental policy of striving for peaceful reunification of the Motherland. The Nine Point Proposal put forward by China on September 30, 1981 represented a further major effort under this fundamental policy to strive for a peaceful solution to the Taiwan question.

(5) The United States government attaches great importance to its relations with China, and reiterates that it has no intention of infringing on Chinese sovereignty and territorial integrity, or interfering in China's internal affairs, or pursuing a policy of "two Chinas" or "one China, one Taiwan". The United States Government understands and appreciates the Chinese policy of striving for a peaceful resolution of the Taiwan question as indicated in China's Message to Compatriots in Taiwan issued on January 1, 1979 and the Nine-Point Proposal put forward by China on September 30, 1981. The new situation which has emerged with regard to the Taiwan question also provides favorable conditions for the settlement of United States-China differences over the question of United States arms sales to Taiwan.

(6) Having in mind the foregoing statements of both sides, the United States Government states that it does not seek to carry out a long-term policy of arms sales to Taiwan, that its arms sales to Taiwan will not exceed, either in qualitative or in quantitative

terms, the level of those supplied in recent years since the establishment of diplomatic relations between the United States and China, and that it intends to reduce gradually its sales of arms to Taiwan, leading over a period of time to a final resolution. In so stating, the United States acknowledges China's consistent position regarding the thorough settlement of this issue.

(7) In order to bring about, over a period of time, a final settlement of the question of United States arms sales to Taiwan, which is an issue rooted in history, the two governments will make every effort to adopt measures and create conditions conducive to the thorough settlement of this issue.

(8) The development of United States-China relations is not only in the interests of the two peoples but also conducive to peace and stability in the world. The two sides are determined, on the principle of equality and mutual benefit, to strengthen their ties in the economic, cultural, educational, scientific, technological and other fields and make strong, joint efforts for the continued development of relations between the governments and peoples of the United States and China.

(9) In order to bring about the healthy development of United States-China relations, maintain world peace and oppose aggression and expansion, the two governments reaffirm the principles agreed on by the two sides in the Shanghai Communiqué and the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations. The two sides will maintain contact and hold appropriate consultations on bilateral and international issues of common interest.

ANEXO 6 – U.S.-Taiwan Mutual Defense Treaty

Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of China

December 2, 1954

and Notes Exchanged on December 10, 1954

The Parties to this Treaty,

Reaffirming their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments, and desiring to strengthen the fabric of peace in the West Pacific Area,

Recalling with mutual pride the relationship which brought their two peoples together in a common bond of sympathy and mutual ideals to fight side by side against imperialist aggression during the last war,

Desiring to declare publicly and formally their sense of unity and their common determination to defend themselves against external armed attack, so that no potential aggressor could be under the illusion that either of them stands alone in the West Pacific Area, and

Desiring, further to strengthen their present efforts for collective defense for the preservation of peace and security pending the development of a more comprehensive system of regional security in the West Pacific Area,

Have agreed as follows:

Article I

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace, security and justice are not endangered and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purpose of the United Nations.

Article II

In order more effectively to achieve the objective of this Treaty, the Parties separately and jointly by self-help and mutual aid will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack and communist subversive activities directed from without against their territorial integrity and political stability.

Article III

The Parties undertake to strengthen their free institutions and to cooperate with each other in the development of economic progress and social well-being and to further their individual and collective efforts towards these ends.

Article IV

The Parties, through their Foreign Ministers or their deputies, will consult together from time to time regarding the implementation of this Treaty.

Article V

Each Party recognizes that an armed attack in the West Pacific Area directed against the territories of either of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

Article VI

For the purposes of Articles II and V, the terms "territorial" and "territories" shall mean in respect of the Republic of China, Taiwan and the Pescadores; and in respect of the United States of America, the island territories in the West Pacific under its jurisdiction. The provisions of Articles II and V will be applicable to such other territories as may be determined by mutual agreement.

Article VII

The Government of the Republic of China grants, and the Government of the United States of America accepts, the right to dispose such United States land, air and sea forces in and about Taiwan and the Pescadores as may be required for their defense, as determined by mutual agreement.

Article VIII

This Treaty does not affect and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations of the Parties under the Charter of the United Nations or the responsibility of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

Article IX

This Treaty shall be ratified by the United States of America and the Republic of China in accordance with their respective constitutional processes and will come into force when instruments of ratification thereof have been exchanged by them at Taipei.

Article X

This Treaty shall remain in force indefinitely. Either Party may terminate it one year after notice has been given to the other Party.

In witness whereof the undersigned Plenipotentiaries have signed this Treaty.

Done in duplicate, in the English and Chinese languages, at Washington on this second day of December of the Year One Thousand Nine Hundred and Fifty-four, corresponding to the second day of the twelfth month of the Forty-third year of the Republic of China.

For the United States of America:
JOHN FOSTER DULLES

For the Republic of China:
GEORGE K. C. YEH

Exchange of Notes
Department of State
Washington, December 10, 1954

ANEXO 7 – Taiwan Relations Act

Taiwan Relations Act, April 10, 1979 (United States), P.L. 96-8

“An Act to help maintain peace, security, and stability in the Western Pacific and to promote the foreign policy of the United States by authorizing the continuation of commercial, cultural, and other relations between people of the United States and the people on Taiwan, and for other purposes.”

Short Title

SECTION 1. This Act may be cited as the “Taiwan Relations Act.”

Findings and Declaration of Policy

SEC. 2(a). The President having terminated governmental relations between the United States and the governing authorities on Taiwan recognized by the United States as the Republic of China prior to January 1, 1979, the Congress finds that the enactment of this Act is necessary

- (1) to help maintain peace, security, and stability in the Western Pacific; and
- (2) to promote the foreign policy of the United States by authorizing the continuation of commercial, cultural, and other relations between the people of the United States and the people on Taiwan.

(b). It is the policy of the United States

- (1) to preserve and promote extensive, close, and friendly commercial, cultural, and other relations between the people of the United States and the people on Taiwan, as well as the people on China mainland and all other peoples of the Western Pacific area;

- (2) to declare that peace and stability in the area are in the political, security, and economic interests of the United States, and are matters of international concern;

- (3) to make clear that the United States decision to establish diplomatic relations with the People’s Republic of China rests upon the expectation that the future of Taiwan will be determined by peaceful means;

- (4) to consider any effort to determine the future of Taiwan by other than peaceful means, including by boycotts or embargoes, a threat to the peace and security of the Western Pacific area and of grave concern to the United States;

- (5) to provide Taiwan with arms of a defensive character; and

- (6) to maintain the capacity of the United States to resist any resort to force or other forms of coercion that would jeopardize the security, or the social or economic system, of the people on Taiwan.

(c). Nothing contained in this Act shall contravene the interest of the United States in human rights especially with respect to the human rights of all the approximately 18 million inhabitants of Taiwan. The preservation and enhancement of the human rights of all the people on Taiwan are hereby reaffirmed as objectives of the United States.

Implementation of the United States Policy with Regard to Taiwan

SEC. 3(a). In furtherance of the policy set forth in section 2 of this Act, the United States will make available to Taiwan such defense articles and defense services in such quantity as may be necessary to enable Taiwan to maintain a sufficient self-defense capability.

(b). The President and the Congress shall determine the nature and quantity of such

defense articles and services based solely upon their judgment of the needs of Taiwan, in accordance with procedures established by law. Such determination of Taiwan's defense needs shall include review by United States military authorities in connection with recommendation to the President and the Congress.

(c). The President is directed to inform the Congress promptly of any threat to the security or the social or economic system of the people on Taiwan and any danger to the interests of the United States arising therefrom. The President and the Congress shall determine, in accordance with constitutional processes, appropriate action by the United States in response to any such danger.

Application of Laws; International Agreements

SEC. 4(a). The absence of diplomatic relations or recognition shall not affect the application of laws of the United States with respect to Taiwan and the laws of the United States shall apply with respect to Taiwan in the manner that the laws of the United States applied with respect to Taiwan prior to January 1, 1979.

(b). The application of subsection (a) of this section shall include, but shall not be limited to, the following:

(1) Whenever the laws of the United States refer or relate to foreign countries, nations, states, governments, or similar entities, such terms shall include and such laws shall apply with respect to Taiwan.

(2) Whenever authorized by or pursuant to the laws of the United States to conduct or carry out programs, transactions, or other relations with respect to foreign countries, nations, states, governments, or similar entities, the President or any agency of the United States Government is authorized to conduct and carry out, in accordance with section 6 of this Act, such programs, transaction, and other relations with respect to Taiwan (including, but not limited to, the performance of services for the United States through contracts with commercial entities on Taiwan), in accordance with the applicable laws of the United States.

(3)(A) The absence of diplomatic relations and recognition with respect to Taiwan shall not abrogate, infringe, modify, deny, or otherwise affect in any way any rights or obligations (including but not limited to those involving contracts, debts, or property interests of any kind) under the laws of the United States heretofore or hereafter required by or with respect to Taiwan.

(3)(B) For all purposes under the laws of the United States, including actions in any court in the United States, recognition of the People's Republic of China shall not affect in any way the ownership of or other rights or interest in properties, tangible and intangible, and other things of value, owned or held on or prior to December 31, 1978, or thereafter acquired or earned by the governing authorities on Taiwan.

(4) Whenever the application of laws of the United States depends upon the law that is or was applicable on Taiwan or compliance there with, the law applied by the people on Taiwan shall be considered the applicable law for that purpose.

(5) Nothing in this Act, nor the facts of the President's action in extending diplomatic recognition to the People's Republic of China, the absence of diplomatic relations between the people on Taiwan and the United States, or the lack of recognition by the United States, and attendant circumstances thereto, shall be construed in any administrative or judicial proceeding as a basis for any United States Government agency, commission, or departments to make a finding of fact or determination of law, under the Atomic Energy Act of 1954 and the Nuclear Non-Proliferation Act of 1978, to deny an export license application or to revoke an existing export license for nuclear exports to Taiwan.

(6) For purposes of the Immigration and Nationality Act, Taiwan may be treated in the manner specified in the first sentence of section 202(b) of that Act.

(7) The capacity of Taiwan to sue and be sued in courts in the United States, in accordance with the laws of the United States, shall not be abrogated, infringed, modified, denied, or otherwise affected in any way by the absence of diplomatic relations or recognition.

(8) No requirement, whether expressed or implied, under the laws of the United States with respect to maintenance of diplomatic relations or recognition shall be applicable with respect to Taiwan.

(c). For all purposes, including actions in any courts in the United States, the Congress approves the continuation in force of all treaties and other international agreements, including multinational conventions, entered into by the United States and the governing authorities on Taiwan recognized by the United States as the Republic of China prior to January 1, 1979, and in force between them on December 31, 1978, unless and until terminated in accordance with law.

(d). Nothing in this Act may be construed as a basis for supporting the exclusion or expulsion of Taiwan from continued membership in any international financial institution or any other international organization.

Overseas Private Investment Corporation

SEC. 5(a). During the three-year period beginning on the date of enactment of this Act, the \$1,000 per capita income restriction in clause (2) of the second undesignated paragraph of section 231 of the Foreign Assistance Act of 1961 shall not restrict the activities of the Overseas Private Investment Corporation in determining whether to provide any insurance, reinsurance, loans, or guaranties with respect to investment projects on Taiwan.

(b). Except as provided in subsection (a) of this section, in issuing insurance, reinsurance, loans, or guaranties with respect to investment projects on Taiwan, the Overseas Private Insurance Corporation shall apply the same criteria to those applicable in other parts of the world.

The American Institute in Taiwan

SEC. 6(a). Programs, transactions, and other relations conducted or carried out by the President or any agency of the United States Government with respect to Taiwan shall, in the manner and to the extent directed by the President, be conducted and carried out by or through

(1) The American Institute in Taiwan, a nonprofit corporation incorporated under the laws of the District of Columbia, or

(2) such comparable successor nongovernmental entity as the President may designate (hereafter in this Act referred to as the "Institute")

(b). Whenever the President or any agency of the United States Government is authorized or required by or pursuant to the laws of the United States to enter into, perform, enforce, or have in force an agreement or transaction relative to Taiwan, such agreement or transaction shall be entered into, performed, and enforced, in the manner and to the extent directed by the President, by or through the Institute.

Services by the Institute to United States Citizens on Taiwan

SEC. 7(a). The Institute may authorize any of its employees on Taiwan

(1) to administer to or take from any person an oath, affirmation, affidavit, or deposition, and to perform any notarial act which any notary public is required or authorized by law to perform within the United States;

(2) to act as provisional conservator of the personal estates of deceased United States citizens; and

(3) to assist and protect the interests of United States persons by performing other acts such as are authorized to be performed outside the United States for consular purposes by such laws of the United States as the President may specify.

(b). Acts performed by authorized employees of the Institute under this section shall be valid, and of like force and effect within the United States, as if performed by any other person authorized under the laws of the United States to perform such acts.

The Exempt Status of the Institute

SEC. 8(a). The Institute, its property, and its income are exempt from all taxation now or hereafter imposed by the United States (except to the extent that section 11(a)(3) of this Act requires the imposition of taxes imposed under chapter 21 of the Internal Revenue Code of 1954, relating to the Federal Insurance Contributions Act) or by any State or local taxing authority of the United States.

(b). For purposes of the Internal Revenue Code of 1954, the Institute shall be treated as an organization described in sections 170(b)(1)(A), 170(c), 2055(a), 2106(a)(2)(A), 2522(a), and 2522(b).

Furnishing Property and Services to and Obtaining Services from the Institute

SEC. 9(a). Any agency of the United States Government is authorized to sell, loan, or lease property (including interest therein) to, and to perform administrative and technical support functions and services for the operations of, the Institute upon such terms and conditions as the President may direct. Reimbursements to agencies under this subsection shall be credited to the current applicable appropriation of the agency concerned.

(b). Any agency of the United States Government is authorized to acquire and accept services from the Institute upon such terms and conditions as the President may direct. Whenever the President determines it to be in furtherance of the purposes of this Act, the procurement of services by such agencies from the Institute may be effected without regard to such laws of the United States normally applicable to the acquisition of services by such agencies as the President may specify by Executive order.

(c). Any agency of the United States Government making funds available to the Institute in accordance with this Act shall make arrangements with the Institute for the Comptroller General of the United States to have access to the books and records of the Institute and the opportunity to audit the operations of the Institute.

Taiwan Instrumentality

SEC. 10(a). Whenever the President or any agency of the United States Government is authorized or required by or pursuant to the laws of the United States to render or provide to or to receive or accept from Taiwan, any performance, communication, assurance, undertaking, or other action, such action shall, in the manner and to the extent directed by the President, be rendered or provided to, or received or accepted from, an instrumentality established by Taiwan which the President determines has the necessary authority under the laws applied by the people on Taiwan to provide assurance and take other actions on behalf of Taiwan in accordance with this Act.

(b). The President is required to extend to the instrumentality established by Taiwan the same number of offices and complement of personnel as were previously operated in the United States by the governing authorities on Taiwan recognized as the Republic of China prior to January 1, 1979.

(c). Upon the granting by Taiwan of comparable privileges and immunities with respect to the Institute and its appropriated personnel, the President is authorized to extend

with respect to the Taiwan instrumentality and its appropriate personnel, such privileges and immunities (subject to appropriate conditions and obligations) as may be necessary for the effective performance of their functions.

Separation of Government Personnel for Employment with the Institute

SEC. 11(a)(1). Under such terms and conditions as the President may direct, any agency of the United States Government may separate from Government service for a specified period any officer and employee of that agency who accepts employment with the Institute.

(2) An officer or employee separated by an agency under paragraph (1) of this subsection for employment with the Institute shall be entitled upon termination of such employment to reemployment or reinstatement with such agency (or a successor agency) in an appropriate position with the attendant rights, privileges, and benefits which the officer or employee would have had or acquired had he or she not been so separated, subject to such time period and other conditions as the President may prescribe.

(3) An officer or employee entitled to reemployment or reinstatement rights under paragraph (2) of this subsection shall, while continuously employed by the Institute with no break in continuity of service, continue to participate in any benefit program in which such officer or employee was participating prior to employment by the Institute, including programs for compensation for job-related death, injury, or illness; programs for health and life insurance; programs for annual, sick, and other statutory leave; and programs for retirement under any system established by the laws of the United States; except that employment with the Institute shall be the basis for participating in such programs only to the extent that employee deductions and employer contributions, as required, in payment for such participation for the period of employment with the Institute, are currently deposited in the programs' or system's fund or depository. Death or retirement of any such officer or employee during approved service with the Institute and prior to reemployment or reinstatement shall be considered a death in or retirement from Government service for purposes of any employee or survivor benefits acquired by reason of service with an agency of the United States Government.

(4) Any officer or employee of an agency of the United States Government who entered into service with the Institute on approved leave of absence without pay prior to the enactment of this Act shall receive the benefits of this section for the period of such service.

(b). Any agency of the United States employing alien personnel on Taiwan may transfer such personnel, with accrued allowances, benefits, and rights, to the Institute without a break in service for purpose of retirement and other benefits, including continued participation in any system established by the laws of the United States for the retirement of employee in which the alien was participating prior to the transfer to the Institute, except that employment with the Institute, shall be creditable for retirement purposes only to the extent that employee deductions and employer contributions, as required in payment of such participation for the period of employment with the Institute, are currently deposited in the system's fund or depository.

(c). Employees of the Institute shall not be employees of the United States and, in representing the Institute, shall be exempt from section 207 of title 18, United States Code.

(d)(1). For purpose of section 911 and 913 of the Internal Revenue Code of 1954, amounts paid by the Institute to its employees shall not be treated as earned income. Amounts received by employees of the Institute shall not be included in gross income, and shall be exempted from taxation, to the extent that they are equivalent to amounts received by civilian officers and employees of the Government of the United States as allowances and benefits which are exempted from taxation under section 912 of such Code.

(2) Except to the extent required by subsection (a)(30) of this section, service performed in the employ of the Institute shall constitute employment for purposes of chapter 21 of such Code and title II of the Social Security Act.

Reporting Requirements

SEC. 12(a). The Secretary of State shall transmit to the Congress the text of any agreement to which the Institute is a party. However, any such agreement the immediate public disclosure of which would, in the opinion of the President, be prejudicial to the national security of the United States shall not be so transmitted to the Congress but shall be transmitted to the Committee on Foreign Relations of the Senate and the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives under an appropriate injunction of secrecy to be removed only upon due notice from the President.

(b). For purposes of subsection (a), the term “agreement” includes (1) any agreement entered into between the Institute and the governing authorities on Taiwan or the instrumentality established by Taiwan; and (2) any agreement entered into between the Institute and an agency of the United States Government.

(c). Agreements and transactions made or to be made by or through the Institute shall be subject to the same congressional notification, review, and approval requirements and procedures as if such agreements and transactions were made by or through the agency of the United States Government on behalf of which the Institute is action.

(d). During the two-year period beginning on the effective date of this Act, the Secretary of State shall transmit to the Speaker of the House of Representatives and the Committee on Foreign Relations of the Senate, every six months, a report describing and reviewing economic relations between the United States and Taiwan, noting any interference with normal commercial relations.

Rules and Regulations

SEC.13. The President is authorized to prescribe such rules and regulations as he may deem appropriate to carry out the purposes of this Act, such rules and regulations shall be transmitted promptly to the Speaker of the House of Representatives and to the Committee on Foreign Relations of the Senate. Such action shall not, however, relieve the Institute of the responsibilities placed upon it by this Act.

Congressional Oversight

SEC. 14(a). The Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives, the Committee on Foreign Relations of the Senate, and other appropriate committees of the Congress shall monitor

- (1) the implementation of the provisions of the Act;
- (2) the operation and procedures of the Institute;
- (3) the legal and technical aspects of the continuing relationship between the United States and Taiwan; and
- (4) the implementation of the policies of the United States concerning security and cooperation in East Asia.

(b). Such committees shall report, as appropriate, to their respective Houses on the results of their monitoring.

Definitions

SEC. 15. For purposes of this Act

- (1) the term “laws of the United States” includes any statute, rule, regulations, ordinance, order, or judicial rule of decision of the United States or any political subdivision thereof; and

(2) the term "Taiwan" includes, as the context may require, the islands of Taiwan and the Pescadores, the people on those islands, corporations and other entities and associations created or organized under the laws applied to those islands, and the governing authorities on Taiwan recognized by the United States as the Republic of China prior to January 1, 1979, and any successor governing authorities (including political subdivisions, agencies, and instrumentalities thereof).

Severability of Provisions

SEC. 16. In addition to funds otherwise available to carry out the provisions of this Act, there are authorized to be appropriated to the Secretary of State for the fiscal year 1980 such funds as may be necessary to carry out such provisions. Such funds are authorized to remain available until expended.

Authorization of Appropriations

SEC. 17. If any provisions of this Act or the application thereof to any person or circumstance is held invalid, the remainder of the Act and the application of such provision to any other person or circumstances shall not be affected thereby.

Effective Date

SEC. 18. This Act shall be effective as of January 1, 1979.

(Approved April 10, 1979)