

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THAÍS SIMÕES DÓRIA

**O vaivém da Política Externa estadunidense:
o estudo da relação sino-americana entre 1989 e 2001**

FLORIANÓPOLIS (SC)

2016

Thaís Simões Dória

**O vaivém da Política Externa estadunidense:
o estudo da relação sino-americana entre 1989 e 2001**

Monografia apresentada ao curso de graduação em
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito à formação em bacharel
em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo de Castelan

Florianópolis (SC)

2016

Thaís Simões Dória

O VAIVÉM DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE

O estudo da relação sino-americana entre 1989 e 2001

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Thaís Simões Dória na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, 30 de novembro de 2016.

Dr. Daniel Ricardo Castelan (Orientador)
UFSC

Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti
UFSC

Dr. Jaime Cesar Coelho
UFSC

Dedico este trabalho aos meus pais e ao meu irmão pelo contínuo e crescente amor que cultivam por mim e por minha formação.

Agradecimentos

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, que por quatro anos foi sede da minha formação acadêmica, proporcionando-me um ambiente fértil para intercalar aprendizado, provocar questionamento e buscar, nesta inquietação intelectual, crescer como acadêmica e como cidadã.

Agradeço, com a minha mais profunda e sincera admiração, ao professor doutor e, para minha felicidade, meu orientador, Daniel Ricardo Castelan por toda generosidade e dedicação. Agradeço também, com muito respeito, a todos os professores responsáveis por minha formação; a paixão pela profissão e a bondade em dividir conhecimento iluminaram meus semestres. Notadamente, agradeço à professora Juliana Viggiano, que por um ano e meio teve a paciência e carinho de ajudar-me na escrita do meu primeiro artigo acadêmico, à professora Graciela Pagliari, por despertar meu entusiasmo pela respeitada área de Segurança Internacional.

Agradeço, com vigor, a minha família. Nomeadamente, a minha mãe, Silvana, ao meu pai, José Ernane, ao meu irmão, João, a minha cunhada, Rosana e ao meu sobrinho, Miguel. Sou deveras grata e feliz por ter vocês na minha vida e; meu, para sempre, obrigada! Obrigada pela confiança incontroversa! Obrigada pelo amor pleno! Aos meus quatro avós, agradeço pelo amor incondicional e pelo olhar de sabedoria.

Aos meus carinhosos amigos, Osvaldo, Piccinini e Borba, agradeço por não permitirem que eu desanimasse por um segundo sequer. Pelo incentivo e carinho cotidianos e pela admiração recíproca que semeamos. Ao meu amigo e companheiro, João, agradeço pelo amor e pela motivação cotidiana que me devotas. Aos meus amigos e irmãos, Natália e Victor, agradeço pela cumplicidade e colo.

“Transeuntes eternos por nós mesmos, não há paisagem senão o que somos. Nada possuímos, porque nem a nós possuímos. Nada temos porque nada somos. Que mãos estenderei para que universo? O universo não é meu: sou eu.”

Livro do Desassossego, Fernando Pessoa.

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar a relação sino-americana entre os anos de 1989 e 2001. O recorte temporal foi pensado através da percepção de que houve dois importantes pontos de inflexão na vinculação entre os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China (RPC) neste período; quais sejam, o massacre na Praça Tiananmen, em 1989 e o debate em torno do condicionamento do título de Nação Mais Favorecida (MFN), no governo Clinton (1993-2001). O estudo faz-se por meio das instituições democráticas dos Estados Unidos da América, notadamente os poderes Executivo e Legislativo. A partir da análise destas e dos eventos, fundamentando-se na ampla literatura, argumenta-se que a forma como estes poderes relacionam-se influi na relação sino-americana. No primeiro capítulo, decorre-se por uma revisão de literatura breve e precisa, que será recapitulada na última sessão. Na segunda parte, então, faz-se a análise dos eventos supracitados e como estes modificaram a relação sino-americana. No terceiro capítulo, examinam-se os eventos à luz das teorias apresentadas no primeiro capítulo. Por fim, na conclusão, apresentam-se os resultados encontrados, direcionando-os ao argumento central desta monografia: o de que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA influencia na Política Externa dos EUA para a China.

PALAVRAS-CHAVE: relação sino-americana, massacre na Praça Tiananmen, Nação Mais Favorecida, Política Externa dos EUA;

ABSTRACT

The present study aims at analysing the Sino-American relation between 1989 and 2001. For this purpose, it examines America democratic institutions, namely the Executive and Legislative powers and how they relate. The period was chosen noticing that during 1989 and 2001 two important events happened: the Tiananmen massacre and the debate over the Most Favoured Nation status. These two events represent points of inflexion in the Sino-American relation. The analysis of the events will contribute to the main argument of this study, which is that, the relation between the Executive and Legislative branches influences American Foreign Policy towards China. To that end, this study is divided in three chapters. The first one will show a concise review over the major literature. The second chapter aims at analysing the two referred events. The third and last one studies the events in the light of the literature presented in the first chapter. Following the chapters, the conclusion presents the results founded by this study and grounds its main argument.

KEYWORDS: Sino-American relation, the Tiananmen massacre, Most Favoured Nation, American Foreign Policy.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Taxas de importação dos EUA da China caso o título MFN fosse retirado 40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DH – Direitos Humanos

EUA – Estados Unidos da América

MFN – Nação Mais Favorecida

OMC – Organização Mundial de Comércio

PE – Política Externa

PEE – Política Externa estadunidense

RPC – República Popular da China

SUMÁRIO

LISTA DE TABELA

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

Introdução	10
1 A relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA	16
1.1 Introdução	16
1.2 Competências jurídicas: separação de poderes e a constituição dos Estados Unidos da América	17
1.3 Relação Executivo-Legislativo sob o prisma da Ciência Política	20
1.4 Breve histórico da relação entre os poderes Executivo e Legislativo estadunidenses	24
1.5 Influência do Legislativo na Política Externa estadunidense e seus meios de atuação	27
2 Narrativa analítica dos acontecimentos: diferentes retóricas, mesmas ações?	30
2.1 Repressão ao Movimento de 4 de Junho: a Praça Tiananmen e seu passado de sangue ..	30
2.1.1 Um jantar chistoso de desfecho funesto	30
2.2 O massacre na Praça de Paz Celestial: a hecatombe chinesa e o motim da relação	33
2.2.1 A escalada do conflito	34
2.2.2 Reação estadunidense ao massacre na Praça Tiananmen	38
2.3 Nação Mais Favorecida: conceder ou privar? Ameaça ou blefe?	41
2.3.1 Pressupondo a negação	44
2.3.2 Fatos além da ameaça	47
2.4 Considerações finais do capítulo	48
3 Interpretação dos eventos à luz das teorias	50
Conclusão: final de uma análise, início de um debate	56

INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos da América (EUA) são considerados um hegemom regional. Alguns autores chegam a afirmar que os Estados Unidos são a maior potência mundial e têm sido por algum tempo. Como Joseph Nye (2015) argumentou, em uma conferência no Centre for Strategic and International Studies, “Henry Kissinger e Richard Nixon, em 1968, pensaram que os EUA estavam em declínio e que o mundo estava se tornando multipolar, mas, obviamente, já no final do século XX, o mundo era unipolar.” (tradução minha)¹

Não obstante a potência dos Estados Unidos como Nação, ela não é absoluta e, por vezes, é confrontada. O crescimento da China, ou como os chineses o chamam: o desenvolvimento pacífico da China, é uma afronta de destaque atualmente. Mesmo não sendo exatamente nova, ainda agora há muito dissenso nos EUA sobre como lidar com a ascensão chinesa – para alguns *policymakers* e para parte da população estadunidenses, esta causa medo e ansiedade; já outros enxergam nela oportunidade – o que tanto os Republicanos quanto os Democratas concordam é que ela existe e que a forma como os EUA vão lidar com o mesmo é algo a ser cautelosamente decidido. Mas, por que o crescimento da China é tido, por muitos estadunidenses², como uma ameaça para os EUA? Como esta sensação de ameaça influencia na formulação da Política Externa dos Estados Unidos em relação à China?

Este projeto tem como objetivo analisar o posicionamento dos principais *policymakers* estadunidenses sobre a relação bilateral EUA e China, com enfoque no papel do Congresso na formulação da Política Externa estadunidense para a República Popular da China (RPC). Para tanto, far-se-á um estudo detalhado de dois eventos, tidos pela literatura como pontos de inflexão na relação sino-americana. O primeiro acontecimento trata do massacre na Praça de Paz Celestial (Tiananmen) chinesa em 1989 – ano da queda do muro de Berlim e de diversas mudanças no cenário mundial, ano de encaminhamento para o desfecho da Guerra Fria, do período de maior consenso entre o Congresso e o presidente estadunidenses. O segundo

¹ NYE, Joseph. **Is the American century over?** 2015. Disponível em: <<https://www.csis.org/events/book-launch-american-century-over>>. Acesso em: 02 maio 2016.

² Ver pesquisa realizada pelo Pew Research Centre (2009), que conclui que 21% do Conselho de Relações Exteriores dos EUA vê o crescimento chinês como ameaçador, porcentagem relativamente pequena se comparada aos 53% de estadunidenses que veem a RPC como uma ameaça aos Estados Unidos.

PEW RESEARCH CENTER (Washington) (Org.). **U.S. Seen as Less Important, China as More Powerful: Isolationist Sentiment Surges to Four-Decade High.** 2009. Disponível em: <<http://www.people-press.org/2009/12/03/us-seen-as-less-important-china-as-more-powerful/>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

evento aborda a concessão do título de Nação Mais Favorecida (MFN, sigla em inglês) pelos EUA à China e seus condicionantes ao longo dos anos.

Os eventos aconteceram em dois momentos diferentes. Consequentemente, aconteceram em diferentes composições do Congresso e do Executivo – congressistas e gabinete presidencial distintos. Este ponto merece destaque, visto que as alterações nas composições tanto do poder Executivo quanto do Legislativo influem na forma como a Política Externa será conduzida. Destarte, analisar dois períodos é vital para testar o argumento desta monografia, qual seja: o de que o modo como os poderes Executivo e Legislativo dos EUA vinculam-se influencia na Política Externa estadunidense para a China.

Em síntese, far-se-á a análise dos acontecimentos a partir dos Estados Unidos e suas instituições democráticas, nomeadamente o Congresso e o Presidente (todo o *Cabinet* presidencial). Com isso, objetiva-se entender como o poder Legislativo influencia na Política Externa estadunidense, especificamente nesta em relação à República Popular da China; e, ademais, como, o vínculo entre o Congresso e o Presidente foi determinante nos casos estudados para a formulação e execução da Política Externa dos EUA.

Os eventos estão profundamente relacionados entre si; a concessão do título MFN passou a ser reavaliada anualmente após o massacre; como uma resposta ao mesmo. A barbaridade que os estadunidenses – estupefatos com a reação sangrenta à “Democracia”³, a uma manifestação estudantil por melhorias econômicas, políticas e sociais – reivindicavam que fosse punida com rigor.

Os dois eventos foram escolhidos por tratarem-se de momentos de grandes mudanças na relação sino-americana e por mostrarem claramente as divisões políticas dentro da democracia estadunidense, isto é, a disputa de poder doméstica e como esta reflete na formulação da Política Externa dos EUA para a China e, consequentemente, na relação sino-americana.

No segundo capítulo, os dois acontecimentos supratranscritos serão analisados à luz da relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA. Uma interpretação corrente entre os autores de Política Externa dos EUA é a de que esta é muito influenciada pela relação

³Democracia foi posto em aspas, visto que, como apontar-se-á adiante, ler os protestos estudantis na República Popular da China como reivindicações democráticas é mais uma leitura da mídia estadunidense que uma representação fidedigna dos acontecimentos.

Executivo-Legislativo, sobretudo entre o Presidente e o Congresso dos EUA⁴. À visto disso, é contundente evidenciar que com o fim da Guerra Fria, houve também o fim do consenso sobre as questões chinesas, consenso este que perdurou por quase trinta anos no Congresso estadunidense – da reaproximação com a China em 1972 até o massacre na Praça de Paz Celestial (Tiananmen) em 1989.

Ao longo do trabalho, com base na literatura estudada⁵, pode-se concluir que o poder Legislativo e a relação deste com o Executivo são substanciais para a compreensão da formulação e execução da Política Externa dos EUA. O poder Legislativo foi escolhido como objeto da análise desta monografia por ser entendido como a ramificação do poder que mais representa os anseios da população – os entendimentos ou desentendimentos deste contam com o suporte da opinião pública. Como argumenta Caufield (2010)⁶, o Congresso estadunidense encontra na opinião pública um meio de influenciar a formulação da Política Externa – competência tradicionalmente atribuída ao Poder Executivo – isto é, provendo ou negando apoio a uma política proposta pelo Executivo. Outro meio relevante de influência do Congresso que a literatura aponta⁷ é seu poder *de jure* sobre a aprovação do orçamento – o controverso *power over the purse*.

Além disso, os eventos aconteceram entre 1989 e 2001 – tendo tido reflexos em momentos posteriores e tendo sido reflexos de anteriores – este recorte temporal foi escolhido devido ao entendimento de que após a reaproximação dos EUA com a China, em 1972, estes mantiveram relações sólidas nas áreas comercial, política, econômica. Entretanto, o massacre na Praça Celestial chinesa em 1989 revoltou a população estadunidense, afincando por democracia. O então presidente, George H. W. Bush (1989-93), viu-se em uma encruzilhada, tendo sido acusado pelo partido Democrata e pela população de ter sido negligente na

⁴ COYER, Paul. **Congress, China and the Cold War: Domestic Politics and Sino-American Rapprochement and Normalisation, 1969- 1980**. 2013. 340 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, London School Of Economics And Political Science, Londres, 2013.

⁵ Nomeadamente: Suettinger (2003), Lampton (2002), Milner e Tingley (2015), Zoellick (1999).

⁶ CAUFIELD, Glenn W.. **Player Two Has Entered the Game: The Role of Congress in the Formation of American Foreign Policy during the Presidency of George W. Bush**. 2010. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de International Relations, State University Of New York At Albany, Nova Iorque, 2010.

⁷ Especialmente em: Van Veen, ES, 2014, ‘**Materializing US Security: Guantanamo’s Object Lessons and Concrete Messages**’. *International Political Sociology*., pp. 20 / TROBOWITZ, Peter; SEO, Jungkun. **The China Card: Playing Politics with Sino-American Relations**. *Political Science Quarterly: The Journal of Public and International Affairs*. Nova Iorque, p. 189-211. jun. 2012.

disseminação dos Direitos Humanos pelo mundo; de que se este tivesse negociado melhor os termos da concessão do título de Nação Mais Favorecida (MFN), condicionando-o à melhoria dos Direitos Humanos, por exemplo, este massacre não teria acontecido. A concessão deste à China passou a ser revista anualmente quando da eleição do presidente Clinton.

Após o massacre, a renovação do título será fruto de muita controvérsia e de disputa entre os partidos. Bill Clinton elege-se (1993), tirando os Republicanos do poder, a partir da promessa de não conceder o título de Nação Mais Favorecida para a China. Ainda que tenha voltado atrás uma vez eleito, a retórica de punição, da China como país infrator dos Direitos Humanos, ganhava destaque e poder entre os estadunidenses, a perspectiva da China como uma ameaça aos EUA tornara-se cada vez mais presente.

As perspectivas – exatas e inexatas, (*mis*)*perceptions* – que um tem em relação ao outro ditam como a relação sino-americana será moldada. Como Kevin Rudd (2014) ironicamente afirmou, em uma conferência no Charles Neuhauses Memorial Lecture, “a relação sino-americana é governada por um princípio, que pode ser melhor chamado de, *mutually assured misperception*” (tradução minha)⁸. Entretanto, o presente trabalho questiona se há uma percepção inexata – para o aqui estudado – dos Estados Unidos em relação à China ou se o que de fato há, como defende esta monografia, são diferentes posicionamentos – que variam de acordo com a composição do Congresso e da relação deste com o poder Executivo – os quais podem gerar falta de objetividade na Política Externa estadunidense (PEE) para a China.

A análise das perspectivas dos estadunidenses no decorrer do tempo é essencial para entender como esta molda o Congresso e com base em que, dentro dele, os partidos apropriam-se de certas demandas da população criando retóricas fantasiosas – como a supracitada ideia de condicionar a concessão do MFN à promulgação dos Direitos Humanos, defendida pelos Democratas no advento da Praça Tiananmen, ou a ainda mais insensata proposta do Senador Russell de fazer uso da bomba atômica contra a China, no Vietnã⁹.

⁸ RUDD, Kevin. **An Alternative Future for US-China Relations**. 2014. Disponível em: <<http://fairbank.fas.harvard.edu/neuhauser>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁹ COYER, Paul. **Congress, China and the Cold War: Domestic Politics and Sino-American Rapprochement and Normalisation, 1969- 1980**. 2013. 340 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, London School Of Economics And Political Science, Londres, 2013. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/649/1/Coyer_Congress,_China_Cold_War.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Com este fim, a presente monografia mostrará, a partir da análise dos acontecimentos supracitados, como a relação de cooperação ou de divergência entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA influencia no posicionamento do mesmo em sua Política Externa para a China, como o Congresso usa-se da publicidade, da mídia para influir na formulação desta.

O estudo das relações sino-americanas e das mudanças ocorridas na mesma faz-se urgente. A China e os EUA são as duas maiores potências mundiais, estes são os dois países com maior capacidade de influência global, seja na área política, econômica ou militar, são grandes atores em suas regiões e no mundo. Como ratifica David Sambaugh (2014, p.73),

By many measures, they are the world's two most important powers. The United States and China today have the world's two largest economies, in aggregate the two largest military budgets and navies, are the two largest consumers of energy and importers of oil in the world, are the two largest emitters of greenhouse gasses and contributors to climate change, contribute the two largest numbers of Ph.Ds. and patent applications in the world, and are the only two true global actors on the world stage today.¹⁰

Em síntese, o trabalho objetiva analisar os diferentes posicionamentos domésticos dos EUA concernentes à China, entender em por que eles diferem, se são divergentes independentemente da questão ou se convergem em certas áreas; se os posicionamentos mantêm-se ao longo do tempo. Por exemplo, muitos estudiosos defendem que na Guerra Fria, entendia-se que havia um inimigo maior a ser combatido, qual seja: o comunismo. Como argumenta Chan¹¹,

Short of the threat of a direct attack from their Cold War adversaries, they (The United States of America) were reluctant to wage economic warfare against the Soviet Union or China [...] The end of the Cold War has greatly accentuated the difference between the US and its allies over Washington's proclivity to subordinate trade to politics and to assert extraterritorial prerogatives. (2000, p.122)

Portanto, esta era a questão de mais urgência na Política Externa estadunidense e para esta, o comunismo, deviam-se direcionar todas as forças. Este foi então um momento de maior convergência entre os diferentes grupos de poder, entre os Congressos e os presidentes que governaram neste período.

¹⁰ SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The Partial Power**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p.432.

¹¹ CHAN, Steve. Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China. In: CHAN, Steve. **Sanctions as Economic Statecraft**. Londres: Palgrave Macmillan Uk, 2000. p. 110-130.

Por fim, para ser mais claro, o trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro, decorrer-se-á pelos estudos da relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA; através dessa revisão de literatura objetiva-se elucidar as constâncias e as inconstâncias desta relação entre os poderes. Tendo a bibliografia como base, avançar-se-á para os estudos dos eventos no capítulo dois – do massacre na Praça Tiananmen e da concessão do título de Nação Mais Favorecida. Com estes, objetiva-se comparar dois momentos de inflexão na relação sino-americana, de diferentes composições políticas, isto é, de Congressos e presidentes diversos, para notar se há permanência nos posicionamentos ou se estes divergem por áreas – como os Direitos Humanos, o comércio. Enfim, no terceiro capítulo, apresentar-se-ão as conclusões retiradas à luz dos resultados encontrados pela análise dos eventos, dialogando com a bibliografia apresentada no primeiro capítulo com o intuito de contribuir para literatura e aprofundar os estudos das relações sino-americanas.

CAPÍTULO I – REVISÃO DE LITERATURA

1 A relação entre o poder Executivo e Legislativo dos EUA

1.1 Introdução

Neste capítulo, analisar-se-ão as competências jurídicas dos poderes Executivo e Legislativo dos Estados Unidos da América para então entender a relação entre os mesmos e o papel de cada um na formulação e execução da Política Externa estadunidense. Assim, no capítulo subsequente, estudar-se-á como esta relação entre os poderes influencia na formulação e execução da Política Externa dos EUA com respeito à República Popular da China em si, analisando eventos específicos em momentos diferentes.

Edward Corwin, renomado constitucionalista estadunidense, já em 1957, notou que a Constituição dos Estados Unidos da América e a forma como esta delibera as competências ao poder Executivo e Legislativo incrementava a disputa de poder entre essas instituições, sendo, como ele cunhou: “an invitation to struggle for the privilege of directing American foreign policy”.

What the Constitution does, *and all that it does, is* to confer on the President certain powers capable of affecting our foreign relations, and certain other powers of the same general kind on the Senate, and still other such powers on Congress; but which of these organs shall have the decisive and final voice in determining the course of the American nation is left for events to resolve. (CORWIN, 1957, p.171)¹²

Muitos autores¹³ afirmam que os *founding fathers*, os elaboradores da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 – primeira e única Constituição estadunidense – tinham mesmo como objetivo dividir as competências entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA. Desta forma, evitar-se-ia ao mesmo tempo a possibilidade de um Executivo tirano e de um Legislativo inativo. Zoellick (1999)¹⁴ destaca que os fundadores da Constituição sentiam-se frustrados com a dificuldade de conduzir-se a Política Externa através dos então Artigos da Confederação. A fim de superá-las, os delegados acreditavam que seria necessário um governo nacional com maior autoridade, ou seja, de um presidente relativamente autônomo.

¹² CORWIN, Edward S.. **The President, Office and Powers: 1787-1957**, History and Analysis of Practice and Opinion. Nova Iorque: New York University Press, 1957. 540 p.

¹³ Ver mais em: *Foreign Policy and the Separation of Powers: Who Sets the Course?* Robert A. Friedlander (1989); *Congress and the making of U.S. foreign policy*, Robert B. Zoellick (1999).

¹⁴ ZOELLICK, Robert. Congress and the making of US Foreign Policy. **Survival**. London, p. 20-41. 07 dez. 1999.

Ao mesmo tempo, entendiam que a autonomia do mesmo deveria ser contrabalanceada, sobretudo em áreas que poderiam ameaçar a liberdade da Nação, como as questões bélicas. Portanto, concederam o poder de declarar guerra ao Congresso, como será analisado posteriormente.

É imperativo perceber que no concernente à China, o comportamento sinofóbico ou sinófilo, isto é, uma tendência maior à cooperação ou à competição com a mesma, varia ao longo do tempo ou a depender da questão. Como argumentam Trubowitz e Seo (2012, p. 190), “A systematic reading of the work of historians and contemporary observers suggests that periods of Sinophobia and Sinophilia cannot be easily divorced from partisan ambition and electoral politics.”¹⁵

A questão referida merece destaque, visto que para além das disputas geradas pelas competências constitucionais, os poderes Legislativo e Executivo diferem ainda mais quando se trata da Política Externa para a China, os impasses costumam ser ainda maiores. Como os Estados Unidos devem relacionar-se com a China é fruto de muito dissenso entre os *policymakers* estadunidenses. Dito isto, é importante entender quais competências são atribuídas para cada poder, segundo a Constituição dos Estados Unidos da América.

1.2 Competências jurídicas: separação de poderes e a Constituição dos Estados Unidos da América

A Constituição dos Estados Unidos da América elaborada após quatro meses de reunião entre seus fundadores em Filadélfia, no estado de Pensilvânia, em 1787, foi redigida com o intuito de cimentar a autonomia estadunidense, de alicerçar a soberania dos Estados Unidos como nação. Redigida logo após a vitória na batalha pela independência dos britânicos, a Constituição dos EUA é a mais antiga em funcionamento que tem-se registro e é fruto da emancipação das treze colônias.

Como dito anteriormente, dentre os objetivos de seus fundadores, a Constituição versa sobre a finalidade de impossibilitar a tirania do poder Executivo ou a inatividade do poder Legislativo, instituído como bicameral pela mesma. A alusão à monarquia britânica e o desejo pela independência não somente política, mas no campo dos princípios, fortaleceram a ideia

¹⁵ TROBOWITZ, Peter; SEO, Jungkun. The China Card: Playing Politics with Sino-American Relations. *Political Science Quarterly: The Journal of Public and International Affairs*. Nova Iorque, p. 189-211. jun. 2012.

de que o poder não deveria se concentrar nas mãos de uma só pessoa, isto é, de um Executivo forte demais. (LINDSAY, 1992)¹⁶

Além dos poderes Executivo e Legislativo, estabeleceu também o poder Judiciário com o intuito, mais uma vez, de estipular a divisão de poderes de modo que um fortificasse e fiscalizasse o outro. O poder Judiciário deveria ser representado pela Suprema Corte e outros tribunais federais, tal como é feito atualmente e a ele é atribuída a competência de julgar, em caso de impasse entre o presidente e o Congresso, a quem deve ser consagrado mais poderes, autonomia no caso em questão.

Ao poder Legislativo, foram atribuídas, dentre outras, às seguintes competências referentes à Política Externa: “Todo o projeto de lei que contar com a aprovação da Câmara dos Representantes e do Senado deverá, antes de transformar-se em lei, ser apresentado ao Presidente dos Estados Unidos, se este aprovar, deverá assiná-lo [...]” (art. 1, sessão 7) – notar a possibilidade de veto presidencial, o qual pode ser revertido caso dois terços das duas Casas do Congresso assim votarem; “será da competência do Congresso: lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos – atentar para o poder sobre o direcionamento do orçamento; [...] regular o comércio com as nações estrangeiras – o comércio, como será analisado, é uma peça chave da Política Externa estadunidense (PEE), mais que isso, é uma área da PEE vital para a relação bilateral EUA e China; [...] cunhar moeda e regular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras – outro ponto controverso nas relações com a China é o câmbio e sobre este, o Congresso tem poder; [...] declarar guerra [...] organizar e manter exércitos e uma marinha de guerra; [...] elaborar as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos – perceber neste último, o poder do Legislativo sobre os procedimentos, as regulações para o cumprimento dos deveres [...]” (art. 1, sessão 8).¹⁷

Dentre as competências supracitadas, destacam-se em termos de controvérsias, isto é, de dissenso entre os poderes Executivo e o Legislativo: o poder sobre o orçamento – *the*

¹⁶ LINSAY, James M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters?. **Political Science Quarterly**. Nova Iorque, p. 607-628. dez. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2152287> .>. Acesso em: 10 maio 2016.

¹⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição Federal de 1787. Promulgada em 21 de junho de 1798. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/constituicoes/CUSAT.pdf>.

power over the purse, a supremacia na declaração de guerra e, por fim, o prestígio da elaboração de leis e procedimentos, ainda que este possa sofrer veto presidencial.

Apesar de fruto de muita discórdia, o poder para declarar guerra não é tão imperioso quanto os outros dois, isto é, não é um poder de barganha tão forte sobre o Executivo. Uma vez que, os Estados Unidos da América só declararam guerra em cinco ocasiões desde 1798¹⁸, tendo estado envolvido em mais de duzentos conflitos no entanto – e, desde a Segunda Guerra Mundial, os EUA não mais declararam guerra formalmente.

Ao poder Executivo são concedidos poderes não menos importantes, dentre eles, a Constituição estabelece que o poder Executivo será investido em um Presidente dos EUA (art. 2, sessão 1), que este será “o Chefe supremo (*commander-in-chief*) do Exército e da Marinha dos EUA, e da milícia dos diversos Estados, quando convocados ao Serviço ativo dos EUA; o Presidente deverá prestar ao Congresso, periodicamente, informações sobre o Estado da União; ele poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juízes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos [...]” (art. 2, sessão 2); receber embaixadores e outras autoridades públicas internacionais (art. 2, sessão 3) e o poder de veto sobre a legislação do Congresso, ainda que este possa revertê-lo caso tenha dois terços de votos.¹⁹

A partir da análise das competências constitucionais dos poderes Executivo e Legislativo supratranscritos, mesmo sem saber exemplos de acontecimentos passados ou do histórico da relação entre estes poderes, já pode-se inferir que a Constituição fora elaborada de modo que nem um poder nem o outro possa agir unilateralmente, de modo que compartilhem o poder sobre a Política Externa estadunidense. Para uma ação de Política Externa ser formulada e executada é necessária a cooperação entre os poderes, quer dizer, ainda que seja difícil ditar de quem é a iniciativa na Política Externa estadunidense, visto que

¹⁸ Segundo um estudo do Congressional Research Center (2011), os Estados Unidos da América declararam guerra em cinco conflitos desde 1798, tendo entretanto conseguido aprovação do Congresso em onze: o primeiro foi em 1812, no contra o Reino Unido; o segundo em 1846, contra o México; o terceiro em 1898 contra a Espanha; o quarto em 1917 contra a Alemanha e a Áustria-Hungria, no contexto da Primeira Guerra Mundial; o quinto em 1941 contra o Japão, Alemanha e Itália e, em 1942, contra Bulgária, Hungria e Romênia dentro da Segunda Guerra Mundial. Ler mais em: <https://noticias.terra.com.br/mundo/estados-unidos/eua-declararam-formalmente-guerra-11-vezes-em-sua-historia.html>

¹⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição Federal de 1787. Promulgada em 21 de junho de 1798. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/constituicoes/CUSAT.pdf>.

esta, por vezes, seja decorrência de muitas interações, de muitos atores políticos tradicionais e não tradicionais – ONGs, congressistas, presidente, mídia, opinião pública, lobbys, para citar alguns – de momentos e níveis diferentes²⁰, é plausível afirmar – pautando-se na literatura e no histórico da PEE – que esta só ocorrerá caso houver cooperação entre os poderes, ou caso seja muito custoso barrá-la e a vista grossa seja a única opção. (BALDWIN, 1996)²¹

Em caso de impasse absoluto, o judiciário tem competência para intervir e julgar qual dos poderes deve “prevaler”. Entretanto, historicamente, segundo a tese de Coyer (2013), o judiciário opta por não interceder ou, quando o faz, julga a favor do Executivo. Para exemplificar este argumento, o autor cita o caso de 1936 dos EUA contra a corporação Curtis-Wright Export, quando a Suprema Corte julgou que o poder Executivo teria primazia nas questões de Política Externa.²²

Tendo visto as competências constitucionais de cada poder e como estas são contenciosas, contestadas pelos poderes Legislativo e Executivo, avançar-se-á para a exposição de diferentes escolas da ciência política que estudam a relação entre estes poderes, suas constâncias e rupturas – assim, ter-se-á uma visão mais holística da interação entre o Congresso e o Presidente dos EUA.

1.3 Relação Executivo-Legislativo sob o prisma da Ciência Política

Paul Coyer (2013)²³ na defesa de sua tese *Congress, China and the Cold War*, analisa diversas escolas da Ciência Política que estudam a relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA. A primeira delas defende que o poder de gerir e executar a Política Externa estadunidense oscila entre os dois poderes, indo e vindo como um pêndulo – por isso, é cunhada de teoria do pêndulo (CRABB; HOLT, 1980 apud COYER, 2013). Já uma segunda escola de cientistas políticos argumenta que independente de tendências históricas, o presidente tem mais poderes que as duas Casas do Congresso, no que concerne à Política

²⁰ Por níveis entendem-se os dois níveis de Putnam: doméstico e internacional. PUTNAM, Robert D. (2011). “Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, vol.18, no 36, pp. 147-174, junho. Acessado em 08/10/2016.

²¹ BALDWIN, David A. Congressional Initiative in Foreign Policy. **The Journal Of Politics**. Chicago, p. 754-773. nov. 1966.

²² COYER, Paul. **Congress, China and the Cold War: Domestic Politics and Sino-American Rapprochement and Normalisation, 1969- 1980**. 2013. 340 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, London School Of Economics And Political Science, Londres, 2013. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/649/1/Coyer_Congress,_China_Cold_War.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²³ Ibidem.

Externa dos Estados Unidos. Já uma terceira, afirma que cada ramo de poder tem áreas de Política Externa nas quais são mais fortes, isto é, têm mais autonomia.

Há ainda estudos mais recentes que apontam momentos diferentes em que o poder Executivo ou o Legislativo costuma ter mais poder, por exemplo, para Lindsay e Ripley (1993),

The presidency is most powerful at times of crisis, the two branches share power more evenly in the area of strategic policy, and Congress is at its most powerful in the making of long-term, structural policy. Lindsay and Ripley define structural policy as determining the manner in which resources are used. (LINDSAY; RIPLEY, 1993 apud COYER, 2013, p.30).

Além destes, existem estudos que focam no papel do Congresso em si e não no poder relativo deste comparado ao Executivo; estes estudos têm como objeto o indivíduo, ou seja o congressista – quais seriam as motivações por trás do voto deste, determinando o comportamento individual de membros do Congresso. Neste âmbito, Coyer (2013) destaca o estudo de Warren Miller e Donald Stokes, o primeiro artigo escrito na área, de 1963, “*Constituency Influence in Congress*”.²⁴

O estudo de congressistas e de partidos faz-se cada vez mais urgente e coerente diante do bipartidarismo e da disputa de poder que tomou conta do Legislativo estadunidense. Segundo Caufield (2010), diferentemente do que se tinha durante a Guerra Fria, atualmente um chefe de partido não se sente confiante, e certamente não o é, em falar em nome do partido com a expectativa de ser endossado por seus partidários; as divisões cresceram, não só no Congresso, mas dentro dos próprios partidos e na disputa entre estes. A autonomia do indivíduo, do congressista, aumentou, sobretudo daqueles que participam, chefiam Comitês que possuem jurisdição sobre decisões de Política Externa.²⁵ Além disso, vale destacar – como Lindsay (1992) preciosamente o fez – que os congressistas utilizam-se muito de *grandstanding*, isto é, da estratégia de usar a repercussão midiática para atribuir apoio popular, passando informações inéditas para mídia, reais ou distorcidas, mas que sirvam ao propósito deles.²⁶

²⁴ MILLER, Warren; STOKES, Donald. Constituency Influence in Congress. **American Political Science Review**. Washington, p. 45-56. jun. 1963.

²⁵ Ver: CAUFIELD, Glenn W.. **Player Two Has Entered the Game: The Role of Congress in the Formation of American Foreign Policy during the Presidency of George W. Bush**. 2010. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de International Relations, State University Of New York At Albany, Nova Iorque, 2010.

²⁶ Ver: LINSAY, James M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters?. **Political Science Quarterly**. Nova Iorque, p. 607-628. dez. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2152287> .>. Acesso em: 10 maio 2016.

Neste ponto, Stephen J. Wayne (2000)²⁷, renomado professor da Universidade de Georgetown, argumenta que há uma clara conformação de fatores que levaram a maior participação do poder Legislativo na Política Externa dos EUA, quais sejam a Guerra do Vietnã, mudanças institucionais e polarização partidária. A partir da impopularidade da referida Guerra, o Congresso achou nesta um meio de posicionar-se mais em questões de Política Externa, exercendo forte fiscalização sobre a mesma e questionando certos direcionamentos. Wayne (2000, p.27)²⁸ aponta alguns exemplos de escândalos revelados a partir do aumento da fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, dentre eles o caso da venda de tecnologia de mísseis via satélite para China – que então estava proibida como forma de sanção pelo massacre na Praça Tiananmen – durante o governo Clinton.

Esses escândalos reforçavam o papel do Congresso em fiscalizar o Executivo e fortaleciam o poder Legislativo. Este passava a ter maior liderança política no referente sobretudo à Política Externa. Ao contrário do defendido por Loewenstein (1938)²⁹ – de que a liderança política é, por definição e por prática, essencialmente do poder Executivo, visto que este autor entende que a ação administrativa é mais imperativa que uma sanção legislativa e que ao Congresso cabe apenas fiscalizar, mas não iniciar dada política externa³⁰ – esta monografia, em consonância com o argumento de Wayne (2000)³¹, entende que mesmo permanecendo o principal *initiator* da Política Externa dos EUA, o poder Executivo não é mais o único, tampouco o mais forte em toda e qualquer questão de Política Externa.

Quanto às revelações, estas não empoderariam tanto o Congresso caso este não tivesse o apoio da mídia, que ajuda a reverberar os escândalos. Melhor dizendo, o apoio midiático não é exatamente ao poder Legislativo, mas principalmente ao partido de oposição que inicia

²⁷ WAYNE, Stephen J.. **The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making**. An Electronic Journal Of The U.S. Department Of State. Washington, p. 25-27. maio 2000.

²⁸ Ibidem, p. 27.

²⁹ LOEWENSTEIN, Karl. The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law. **University Of Chicago Law Review**. Chicago, p. 566-608. 06 jan. 1938.

³⁰ “Legislation has become a function of political leadership. As a rule, also in democracies the government has the initiative of and responsibility for and, for example in England, the virtual monopoly of legislative action. The legislative assemblies as such may criticize and even reject the government's proposals, but, as a rule, they are confined to being principle confirming agencies without ambition or potentiality of political leadership.” Ibidem, p. 575.

³¹ WAYNE, Stephen J.. **The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making**. An Electronic Journal Of The U.S. Department Of State. Washington, p. 25-27. maio 2000.

tais investigações, dando a eles a publicidade que desejam e precisam. O bipartidarismo é, portanto, grande provocador de investigações; o partido que tem maioria no Congresso usa-se da premissa da fiscalização para deslegitimar o Executivo em situação, investigando-o e publicando os achados, sem tentar no entanto construir qualquer benefício a partir dos erros encontrados.

Concluindo o raciocínio dos três fatores apontados por Wayne (2000), as mudanças institucionais, por fim, foram cruciais para a maior inserção do poder Legislativo na Política Externa estadunidense. Estas ocorreram não somente no poder Legislativo, mas também no Executivo, causando uma maior descentralização na condução da PEE. Ambos os poderes foram subdivididos em Comitês, Departamentos, *Offices*, de modo que cada departamento ficasse responsável por uma área da PEE, por exemplo: pelo comércio – para negociar os acordos comerciais; ou pela situação orçamentária – regulamentando quanto do orçamento da União seria direcionado para cada questão.

Vale destacar o significado de poderes Executivo e Legislativo para presente monografia. Por poder Executivo não se entende somente o Presidente, mas também todos os Conselhos, Ministérios que compõem o governo, como bem definido por Loewenstein (1938, p.578), “When using the term executive we mean, for the sake of brevity, not the titular head of the state but the government as a political agency which assumes responsibility in the legal sense before the country and in the transcendental sense before history.” E por Legislativo, compreende-se as duas Casas do Congresso – Senado e Câmara de Deputados, tendo o Senado mais atribuições jurídicas para lidar com questões de Política Externa – e os Comitês criados pelo mesmo.

Além das ressaltadas questões, há um problema crucial no entendimento da relação entre o Executivo e Legislativo estadunidenses, problema este apontado em inúmeros estudos, dentre eles, em: Coyer (2013) e Lindsay (1992)³² – notáveis estudiosos da área: a mazela consiste na postulação de que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo é uma vinculação invariavelmente conflitiva, de disputa por autonomia, como se fosse um jogo de soma zero, no qual para um “ganhar” o outro tem que perder. Trata-se, no entanto, mais de

³² Ibidem.

COYER, Paul. **Congress, China and the Cold War: Domestic Politics and Sino-American Rapprochement and Normalisation, 1969- 1980.** 2013. 340 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, London School Of Economics And Political Science, Londres, 2013. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/649/1/Coyer_Congress,_China_Cold_War.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

uma relação de complementariedade, ou seja, um ramo precisa do outro caso queira executar uma política, a cooperação é o meio, o que não implica dizer que sempre haja cooperação.

Para melhor entender como funciona, ou melhor, como tem funcionado na prática a execução das devidas competências e a relação entre os Presidentes e o Congresso, é necessário debruçar-se no histórico da mesma, com a finalidade de checar as análises já apresentadas. Dentre elas a de que a relação entre o Legislativo e o Executivo varia de acordo com o evento e com o momento em que este ocorre; dentre os autores citados que ratificam esta ideia de metamorfose, tem-se: Lindsay e Ripley (1993), Coyer (2013), Zoellick (1999), Wayne (2000) e Loewenstein (1938), que inclusive divide a análise histórica em quatro momentos: ascensão do Legislativo, ressurgência do Executivo como uma urgência no período da Grande Guerra; predominância do Legislativo no pós-Guerra e recente ressurgimento de um Executivo forte. E também com o objetivo de analisar futuras proposições, tal qual o modo como a relação varia e por que o faz. Não se trata apenas de quem tem autonomia sobre a Política Externa; esta, como qualquer política pública, não exige uma só ação, ela é multifacetada, isto é, ela é elaborada, negociada, discutida e, por vezes, executada – vale lembrar, uma inação é também uma forma de ação.

1.4 Breve histórico da relação entre os poderes Executivo e Legislativo estadunidenses

Em oposição ao que é usualmente afirmado, a Guerra Fria não foi um período em que houve consenso, entre o presidente e as duas Casas do Legislativo, para toda e qualquer decisão. É verdade que, como defende Caufield (2010, p.3)³³, citando o exemplo dos atentados de nove de setembro de 2001, “Congress will be more deferent when the President’s proposals have popular support”. Esta afirmação pode ser aplicada ao contexto da Guerra Fria.

Após a Segunda Guerra Mundial e seu sucesso perante os olhos da opinião pública dos Estados Unidos, da mídia, e, também, dos políticos, entendeu-se que um maior apoio ao poder Executivo era necessário. Como cunhou o célebre estudioso do poder do Congresso e da relação deste com o Executivo, Zoellick (1999, p.32), “The Second World War was the watershed in the movement towards the unilateral use of force by the Executive. That

³³ CAUFIELD, Glenn W.. **Player Two Has Entered the Game: The Role of Congress in the Formation of American Foreign Policy during the Presidency of George W. Bush.** 2010. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de International Relations, State University Of New York At Albany, Nova Iorque, 2010.

successful war, in combination with the New Deal, expanded the power, and outlook of the Executive enormously.”³⁴

Um bom exemplo de cooperação entre o poder Executivo e o Legislativo neste período foi a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949. O fortalecimento do poder Executivo, concedido pelo Congresso diante do sucesso da Segunda Guerra Mundial e da percepção comum de que o inimigo maior era o comunismo, não demoraria a cessar. Já em 1950, o então presidente Harry S. Truman, em um ato unilateral, simplesmente informou ao Congresso sua decisão de lutar na Guerra da Coreia, enviando tropas antes mesmo de comunicar o Legislativo.

Vale evidenciar que Truman já vinha perdendo popularidade desde a Revolução Chinesa de 1949 – quando Mao Tse Tung proclamou a República Popular da China, após sua vitória ajudada pelos soviéticos. A forma como Truman lidou com a mesma foi considerada muito branda e, ainda, ter permitido que esta sequer acontecesse, foi entendido como um sinal de fraqueza, uma derrota contra o comunismo, uma vitória para os soviéticos.

Voltando a questão do empoderamento do Executivo e da Guerra da Coreia, é iminente destacar que o uso da força, como institui a Constituição dos EUA, deve ser aprovado pelo Congresso. Além disso, o Congresso controla o orçamento, podendo decidir quanto será direcionado para cada conflito, concedendo ou privando apoio. No entanto, historicamente, o poder Executivo deliberou participar de diversos conflitos sem antes consultar o Congresso, pautado sobretudo na intitulação constitucional do presidente de *Commander in chief*. Zoellick (1999, p.31) afirma que, “[...] in about 200 cases, the US military used force without Congressional sanction.”³⁵, citando inúmeros exemplos no texto, dentre eles a Guerra dos Boxers em 1900 na China, quando o Executivo aproveitou-se do recesso do Congresso para declarar participação na mesma, burlando a necessária aprovação do Legislativo para tanto.

Em 1967, a cooperação irrestrita entre os poderes Executivo e o Legislativo teria seu fim. O inimigo comum, o comunismo, já não era mais suficiente como base para união destes poderes. A falta de apoio público à Guerra do Vietnã e a insistência dos presidentes em lutá-la, levou o Congresso a perceber que era o momento de retirar o apoio incondicional ao Executivo, sobretudo no concernente ao uso da força.

³⁴ ZOELLICK, Robert. **Congress and the making of US Foreign Policy**. Survival. London, p. 20-41. 07 dez. 1999.

³⁵ Ibidem, p.31.

A partir de então, como o congressista Lee Hamilton (1999, p.2 apud ZOELLICK, 1999, p.25)³⁶ ressaltou, a parceria entre o Congresso e o Executivo no concernente às relações exteriores seria ditada por uma tensão criativa (*creative tension*). Os anos 1970, como ressalta a literatura, foram de democratização do Congresso. A Guerra do Vietnã foi um ponto de inflexão na relação entre os poderes Executivo e Legislativo dos EUA e no papel do Congresso na formulação de Política Externa.

Com o fim da Guerra Fria e o aumento da dívida estadunidense, cessando o combate ao comunismo como foco principal da Política Externa dos EUA e lembrando que o Congresso tem poder sobre o direcionamento do orçamento, a tensão entre o Congresso e o presidente passou a ser melhor entendida por áreas. Como Zoellick (1999, p.34)³⁷ argumenta, “The nature of the partnership will vary by topic, depending on the respective Constitutional authorities of each branch, as well as their political influence, needs, confidence and experience.”

Agora, tinha-se uma percepção mais ampla de quais questões deveriam ser tratadas como de Política Externa. Novos tópicos, como o tema do meio ambiente, dos Direitos Humanos, ganharam visibilidade e importância nos EUA e no mundo. A cooperação entre os poderes Executivo e o Legislativo, ou a falta dela, passava a ser então inconstante, isto é, cada tópico incitava um tipo de relação. Como discorrer-se-á adiante, o comércio passou a ser uma área de muito dissenso entre os poderes.

Antes de analisar eventos em separado e a relação específica dos EUA com a China, é imperativo melhor entender como o Congresso estadunidense faz Política Externa, ou seja, quais os meios deste de influenciar na tomada de decisões. Para tanto, ter-se-á como base o emblemático estudo de James M. Lindsay (1992), *Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters*.³⁸

1.5 Influência do Legislativo na Política Externa estadunidense e seus meios de atuação

Lindsay (1992) argumenta que há três falácias cometidas ordinariamente ao estudar o papel do Congresso na formulação de Política Externa nos EUA: a primeira, já citada

³⁶ Ibidem, p.25.

³⁷ Ibidem, p.34.

³⁸ LINSAY, James M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters?. **Political Science Quarterly**. Nova Iorque, p. 607-628. dez. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2152287> .>. Acesso em: 10 maio 2016.

anteriormente, consistiria em inferir que a relação entre o presidente e o Congresso seja sempre pautada pela adversidade; a segunda, ele cunhou de tecnocrática, seria supor que os membros do Congresso não fiscalizam, *oversight*, seriamente as iniciativas do Executivo; e, por fim, a terceira reside na dedução de que os congressistas estão focados única e exclusivamente na reeleição.

Desmistificados esses enganos, pode-se então seguir na análise *per se* dos meios de ação do Congresso na formulação de Política Externa. Lindsay (1992) categorizou as formas de ação do Legislativo em três: ação direta, legislação substantiva; ação indireta, legislação procedimental; e, informal, táticas sem legislação em si.

A ação direta consiste na realização das competências legislativas enumeradas pela Constituição. Como supracitado, as principais áreas que o Congresso pode legislar na Política Externa são: regulação do comércio internacional e regulamentação do orçamento, podendo aumentar, diminuir ou até extinguir o direcionamento de verba para certas questões, privando o Executivo de meios. A legislação substantiva é, entretanto, muito espartana e limitada para ser usada nas relações internacionais. Lindsay (1992, p.612) afirma que usá-la seria análogo a utilizar “a sledgehammer in a situation that requires a scalpel”³⁹. A ameaça em usá-la, todavia, confere um enorme poder de barganha ao poder Legislativo em relação ao Executivo.

A legislação procedimental, qual seja a forma indireta de ação, incide nas estruturas e procedimentos da Política Externa. Desta forma, o Congresso pode influir em dada política, alterando os processos de decisão subjacentes, as normas de procedimento. Caufield (2010, p.17 apud LINDSAY, 1992, p.101)⁴⁰ lista cinco formas indiretas de ação: criação de novas agências e cargos executivos, alteração dos participantes no processo de tomada de decisão de Política Externa, veto legislativo, novos mandatos procedimentais e requisitos de informação, isto é, requerer que o Executivo reporte e justifique suas ações de Política Externa, através de relatórios, por exemplo.

Por fim, há o meio informal de ação, ou seja, agir sem legislar. Dentre as mais citadas pela literatura, encontram-se: a diplomacia legislativa, isto é, congressistas envolvendo-se em reuniões diplomáticas e a consulta privada com o presidente dos EUA. A mais influente, no entanto, é a habilidade do Congresso em moldar a mídia com o intuito de ganhar apoio

³⁹ Ibidem, p.612.

⁴⁰ CAUFIELD, Glenn W.. **Player Two Has Entered the Game: The Role of Congress in the Formation of American Foreign Policy during the Presidency of George W. Bush.** 2010. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de International Relations, State University Of New York At Albany, Nova Iorque, 2010.

popular, *grandstanding*. Como visto anteriormente no caso da Guerra do Vietnã, foi a insatisfação com a mesma por parte do público que levou o Congresso a questionar a insistência presidencial nesta Guerra. Apoio popular, portanto, é um meio de empoderamento e a mídia, por vezes, é a forma de obtê-lo artificialmente.

Similarmente, Richard Bush (1991)⁴¹ categoriza as ações do Congresso em torno da Política Externa entre: legislação vinculativa promulgada pelas duas Casas, legislação não vinculativa promulgada pelo Senado ou pela Câmara de Deputados e pressão não legislativa. Para esta última, que seria equivalente à ação informal de Lindsay, Bush (1991) lista mais exemplos, dentre eles: formar uma convenção política em torno de questões centrais – exemplos importantes no caso da China seriam: as convenções Têxteis e as em torno dos Direitos Humanos no Congresso; criar mais redes de contatos informais, citando caso análogo: China Working Group formado por Nancy Pelosi, representante democrata da Califórnia, em 1990.

Richard Bush (1991) estuda mais precisamente a influência do Congresso na Política Externa estadunidense em relação à República Popular da China. Conseqüentemente, seu texto apresenta exemplos não somente dos meios de ação do legislativo, mas destes em torno da China. Quando elucida a legislação vinculativa, Bush (1991) comenta que esta não precisa ser ou citar diretamente a RPC para afetá-la, a fim de ratificar este argumento, o autor cita a emenda Jackson-Vanik à Lei do Comércio de 1974, que subordinou a concessão dos status tarifários preferenciais dados pelos EUA, como o de Nação Mais Favorecida (MFN), à política de emigração, isto é, este só seria concedido a países que permitissem que seus cidadãos emigrassem. Com esta emenda, o Congresso retirou do Executivo o poder de conceder o status MFN. Esta emenda será analisada minuciosamente no capítulo subsequente, quando tratar-se-á da questão comercial com a China e da polêmica concessão do status de Nação Mais Favorecida à China até a adesão deste país à Organização Mundial de Comércio (OMC).

Por fim, há a forma de ação indireta ou de legislação não vinculativa, que toma corpo através de declarações do posicionamento do Congresso para dada questão. Ainda que seja não vinculativa, ou seja, que não limite diretamente a ação do Executivo, como ressaltado por Bush (1991), os chineses utilizam-se destas declarações para informarem-se ou usarem das

⁴¹ BUSH, Richard. **America's China Policy and the Role of the Congress, the Press, and the Private Sector**. 1991. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/lecture/americas-china-policy-and-the-role-of-the-congress-the-press-and-the-private-sector>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

mesmas para negociarem com o presidente, apontando possíveis dissensos internos como meio de tê-los em favor próprio, barganhá-los. Essa prática legislativa foi mais comum nos anos de Guerra Fria, entretanto, com o crescente bipartidarismo e clima de dissenso dentro do próprio Congresso, ficou cada vez mais improvável declarar um posicionamento sobre certa questão, visto que não há um único posicionamento acerca do qual todos concordem.

Em síntese, “the fact remains that the President is still in charge of American foreign policy, but the American Congress has more power to influence foreign affairs than its counterpart in any other country.” (CRABB; HOLT, 1980, p.3 apud GRIMMETT, 1999, p.4).⁴²

A fim de testar esta afirmação, no próximo capítulo, analisar-se-ão dois eventos importantes na relação sino-americana: o massacre na Praça de Paz Celestial, na China, em 1989 e o condicionamento da concessão do título de Nação Mais Favorecida à melhoria dos Direitos Humanos na China. Será ressaltada também a questão do bipartidarismo que engessou em demasia a capacidade do Congresso de influir, visto que o consenso ou ainda, os dois terços necessários para legislar questões vinculativas ou não, é agora raramente alcançado.

⁴² GRIMMETT, Richard F.. **Foreign Policy Roles of the President and Congress**: Report to Congress. 1999. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/6172.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Capítulo II

2 Narrativa analítica dos acontecimentos: diferentes retóricas, mesmas ações?

Nesta parte, serão estudados os dois casos supracitados – o massacre na Praça de Paz Celestial da China e a concessão do título de Nação Mais Favorecida à China pelos EUA. A análise destes eventos aclarará a revisão de literatura apresentada no capítulo anterior, revisão esta referente à relação entre o poder Executivo e o Legislativo estadunidenses e a forma como estes, ou melhor, como o comportamento entre os mesmos influi na formulação da Política Externa estadunidense referente à China.

Além disso, a partir do exame destes dois acontecimentos, poder-se-ão reconhecer rupturas e continuidades presentes na Política Externa dos EUA para a China. O reconhecimento dos mesmos é crucial para entender e contrastar o posicionamento do presente trabalho com a literatura em sua amplitude, controvérsias essas que serão apontadas no capítulo seguinte.

Por fim, com o propósito de ser mais claro, o capítulo será dividido em duas sessões, uma para cada caso, sendo estas divididas em subseções. A seguir, far-se-á a análise e a construção narrativa do massacre na Praça Tiananmen. Para tanto, começar-se-á a sessão com uma lacônica anedota, que alarde para dois pontos: primeiro, que a presidência de H.W. Bush (1989-93) foi um dos governos em que a disputa de poder entre o Congresso e o Presidente atingiu extremos e, segundo, que o presidente Bush era vigorosamente envolvido com a China. Estes dois pontos são vitais para o entendimento da relação entre Legislativo e Executivo nos EUA, visto que na sessão seguinte, a da concessão do título de MFN, será apontada a diferença entre os presidentes Bush e Clinton na forma como estes relacionaram-se com o Congresso e o que essas discrepâncias significaram para a Política Externa dos EUA em relação à República Popular da China.

2.1 Repressão ao Movimento de 4 de Junho: a Praça Tiananmen e seu passado de sangue

2.1.1 Um jantar chistoso de desfecho funesto

Nenhum governo é mais elucidativo da disputa de poder entre o Congresso e o presidente que o governo de George H. W. Bush. Na sua presidência (1989-93), a disputa alcançou níveis de amargor tão altos que havia votações legislativas, nas quais legisladores que encontravam-se doentes deslocavam-se para votar por uma determinada regulação contrária à diretriz do então presidente Bush, como será mostrado mais adiante.

O fraco desempenho congressional, o ínfimo – por vezes, inexistente – suporte do Legislativo já era esperado desde sua vitória nas eleições, haja vista que Herbert Walker Bush não se engajou com profundidade durante as eleições. Sendo assim, não conseguiu muito apoio para seus partidários; e quando eleito, assumiu o cargo com um Congresso majoritariamente democrata. Como ratifica Robert Suettinger (2003, p.23), “Bush was an indifferent campaigner and brought little support to other Republican candidates. He was thus faced in 1989 with a Congress overwhelmingly dominated by Democrats (55-45 in the Senate, 259-174 in the House of Representatives).”⁴³

Bush mostrava-se intransigente em suas questões, determinado a seguir as diretrizes que acreditava custasse o que custasse. No caso da Política Externa em relação à China, esta afirmativa torna-se ainda mais contundente. Bush tinha um apreço muito especial pela República Popular da China e um posicionamento fortemente favorável ao aprofundamento das relações sino-americanas. Ele houvera trabalhado na China e criado vínculos afetivos com esta nação, como afirma David Lampton (2002, p.17),

In a first-of-its-kind live television broadcast to the Chinese people from Beijing; Bush spoke of his “homecoming” and fond memories of his days as chief of the United States Liaison Office in Beijing fourteen years earlier. Recounting that his daughter had been baptized in China’s capital, he acknowledged “his general feeling of affection for the Chinese people.”⁴⁴

Deste modo, ao ser eleito, Bush programara fazer sua primeira viagem presidencial para China. Entretanto, sabia do risco de parecer precipitado e de poder sinalizar predileção por esta região ao tomar essa decisão, mesmo que essa fosse a intenção. Foi então, na morte do imperador japonês, Hiroshiro, no dia 7 de janeiro de 1989, que Bush encontrou a oportunidade para viajar para Ásia e, claro, passar pela China.

A viagem corria bem, sem muitas controvérsias, a perspectiva dos estadunidenses tornava-se cada vez mais favorável à China, as relações sino-americanas consolidavam-se a passos largos até o jantar de despedida, que o governo estadunidense programou como forma de agradecer pela hospitalidade chinesa. Um jantar de gala, um churrasco à moda texana, como cunhou Suettinger (2003), com uma lista de convidados de 500 pessoas, dentre elas membros e não membros do partido comunista, “all walks of life”.

⁴³ SUETTINGER, Robert L.. **Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000.** Washington: Brookings Institution Press, 2003. 556 p.

⁴⁴ LAMPTON, David M.. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000.** Oakland: University Of California Press, 2002. 510 p.

Dos 500 convidados, um destacou-se, Fang Lizhi, um inimigo declarado de Deng Xiaoping, que fora punido nas campanhas anti-direitistas de 1950 e durante a Revolução Cultural de Mao. Nos anos 1980s, Lizhi começou a chamar a atenção de Deng com seus artigos científicos contrários e críticos ao Marxismo-Leninismo.

A ideia de convidar Lizhi partiu do então embaixador estadunidense, Winston Lord, que acreditava que convidá-lo era uma forma de mostrar ao público nos EUA que Bush estava na China não só com o intuito de tratar das relações comerciais, mas também com a preocupação de lidar com as questões morais que envolviam a China, isto é, o envolvimento e a promoção da democracia.

Vale ressaltar a escolha pelo termo “moral” na frase anterior. Lampton (2002) em seu livro *Same bed, different dreams* afirma que os estadunidenses sentem-se mais confortáveis, favorecem mais dada política externa, se esta for fundamentada nos princípios morais que consideram estadunidenses, quais sejam: liberdade, democracia, direitos humanos. Tanto o é, que a mídia dos EUA retratou a participação ou não de Lizhi no jantar de despedida como um teste moral à China.

O convite foi enfim enviado para J. Stapleton Roy, então Secretário de Estado para o Leste Asiático e o Pacífico, e aprovado pelo mesmo. Lord e Roy não esperavam que este convite viria a ser fruto de tanta controvérsia.

Quando a lista de convidados foi passada ao governo chinês, o nome de Fang Lizhi logo foi notado. Deng recusou-se a ir ao jantar, caso Lizhi também fosse. Disse ainda que nenhum membro do Partido Comunista da China iria nestas condições. O problema é que era tarde demais para retirar o convite, caso os EUA o fizessem, isso seria visto pelos estadunidenses como curvar-se às vontades antidemocráticas chinesas; caso não o fizesse, o governo chinês não atenderia ao jantar organizado para ele.

Brent Scowcroft, entrevistado por Suettinger (2003, p.26), afirma que passara sua primeira noite em Beijing tentando negociar a ida do governo chinês ao jantar,

The first night we were in Beijing . . . I stayed up most of the night discussing Fang Lizhi. And the position that I took was, “Look, it may have been a mistake to invite him, and if I had understood the situation before, he wouldn’t have been invited. But he has been now, and you will make the situation worse, both for you and for us, if he were to be uninvited, because everybody knows he’s been invited now.” And the Chinese position was, “We want to honor President Bush and all of the leadership promised to come to the party, and we cannot come if Fang Lizhi is at the party.”⁴⁵

⁴⁵ SUETTINGER, Robert L.. **Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000.** Washington: Brookings Institution Press, 2003. 556 p.

Diante desta encruzilhada, o governo chinês decidiu então resolver, inadvertidamente, a questão de uma maneira à la Hollywood. Foram mandados seguranças para impedir, fisicamente, Lizhi de ir ao jantar. Além disso, prenderam o motorista de Fang, e o carro que ele dirigia; pararam um táxi que Lizhi tentou pegar; proibiram os ônibus públicos de pararem para ele; informaram a Fang que o convite dele era inválido e, por fim, quando Lizhi decidiu ir andando à embaixada estadunidense checar a validade do convite, deram o endereço errado da embaixada.⁴⁶

Lizhi não conseguiu então chegar a tempo do jantar e quando o governo estadunidense finalmente notou pela ausência do mesmo, já era tarde demais para tomar qualquer iniciativa. Apesar do incidente, Deng dirigiu-se a Bush como um velho amigo (*lao pengyou*), declarando que os EUA e a China eram parceiros em potencial e que a União Soviética era o maior inimigo da RPC e do mundo. Desta forma, Bush sentiu-se satisfeito com a consolidação da relação estratégica com a China, sem desconfiar de que em menos de dois meses esta se esvaeceria.

2.2 O massacre na Praça de Paz Celestial: a hecatombe chinesa e o motim da relação sino-americana

Desde fevereiro de 1989, data da então visita do presidente estadunidense à China, as relações sino-americanas vinham se fortificando – o ambiente internacional era propício, bem como o doméstico. No caso dos EUA, a perspectiva dos estadunidenses em relação à RPC era majoritariamente favorável, o presidente tinha uma grande inclinação à China e, por fim, como bem ressalta Lampton (2012), a Ásia era vista como o símbolo de uma nova era, de relações comerciais, antes estabelecidas com a Europa e, portanto, viajar primeiro para a Ásia em vez da Europa, mostraria a prioridade agora dirigida a região asiática.

Entretanto, a turbulência era iminente. Os movimentos estudantis⁴⁷ na China e o crescente engajamento dos mesmos anunciavam que um grande confronto entre a população chinesa e o governo chinês estava por vir – o que não se previa é que fossem tornar-se globais.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Os movimentos estudantis chineses reivindicavam por reformas políticas à altura das reformas econômicas aplicadas pelo governo chinês. O lema era mais liberdade e menos corrupção. Tiveram sua sumidade no dia 4 de junho, bem como seu dramático fim; ficaram, portanto, conhecidos como “Movimento de 4 de junho”.

A morte de Hu Yaobang, em 15 de abril de 1989, desencadeou uma série de manifestações. Hu fazia parte do Partido Comunista da China, era conhecido por advogar pelas reformas no sistema chinês. Tinha simpatia dos reformistas, intelectuais, estudantes, que o viam como um promotor da democracia, alguém que melhoraria o futuro da China. Já Deng Xiaoping, eles enxergavam como um autocrata, aliado dos dinossauros do Partido; nos EUA, no entanto, Deng era retratado como um reformista. Como afirma Suettinger (2003, p.17),

[...] while Deng maintained his reputation in the West as a reformer, albeit a rather antidemocratic one, in China he was increasingly seen by students and intellectuals as an autocrat, dedicated to maintaining his power, allied with the gerontocrats of China's past rather than the democrats of its future.⁴⁸

Desta forma, a morte de Hu era tida como o fim das esperanças de mudar o sistema através dele mesmo, isto é, da expectativa que o próprio Partido Comunista Chinês pudesse ser fruto das reformas que eles – os estudantes, os intelectuais – fervorosamente ambicionavam. Se as mudanças não viriam pelo sistema, elas teriam que vir por fora dele, ou seja, os estudantes – que já vinham crescendo no seu engajamento desde a Revolução Cultural de Mao – decidiram lutar pela causa nas ruas. Assim, poderiam homenagear Hu e lutar pelas reformas que sozinho ele não conseguira consolidar.

A rivalidade era tão alta, o ódio desses estudantes pelo Partido era tão impetuoso que os estudantes escreveram pôsteres, inclusive em inglês, de indignação. Em um deles, diziam: “Those who should have died still live.” (SUETTINGER, 2003, p.28).⁴⁹

2.2.1 A escalada do conflito

Antes da morte de Hu Yaobang, Deng havia se juntado aos *party elders*, a ala mais conservadora do partido, e decidido que expulsariam Hu do mesmo, que seus ideais reformistas eram inadequados ao projeto de nação que eles tinham no Partido Comunista da China. Uma vez conseguido o apoio, Deng então o poria em prática. Já tendo, entretanto, antes alocado Hu para trabalhar no *Politburo*, não lidando mais tão diretamente com as questões centrais do partido, e o eximindo de maiores poderes.

Não dera tempo de expulsá-lo, Hu morreria repentinamente de um ataque no coração – tendo sido ainda levado ao hospital que assistia os membros do mais alto escalão do Partido.

⁴⁸ Ibidem, p.17.

⁴⁹ Ibidem, p.28.

Porém, o ataque fora vital. Hu morreria no dia 15 de abril de 1989 e seu enterro fora, então, agendado para o dia 22 do mesmo mês.

A morte de Hu Yaobang foi manancial para a escalada dos conflitos entre o governo e os estudantes chineses. Estes decidiram prestar diversas homenagens a Hu e lutar pela causa que acreditavam que ele havia batalhado.

Apesar da morte de Hu ter sido o estopim, as demonstrações estudantis aconteceram em um contexto de inflação ascendente e de denúncias de corrupção por parte dos órgãos públicos, pelos membros do Partido Comunista da China.

Já no dia 19 de abril de 1989, começaram os primeiros confrontos entre o governo e os manifestantes que resultaram em violência. Cerca de 30.000 pessoas reuniram-se no Monumento aos Mártires clamando pela reputação de Hu, pela liberdade de imprensa, e por mais transparência, sobretudo pelo acesso às contas dos membros do Partido, angariando fiscalizá-los.

No dia 21 de abril de 1989, percebendo que a mobilização tinha que ser melhor organizada, Wu'er Kaixi⁵⁰, um dos líderes do protesto de 4 de junho e, portanto, considerado um dos dissidentes mais procurados da China, anunciou a formação da Federação Autônoma dos Estudantes de Beijing, composta por 60.000 estudantes de Beishida. No mesmo dia, em resposta à formação desta Federação, o governo anunciou que qualquer forma de manifestação no dia seguinte, dia do enterro de Hu, era veementemente proibida, que a Praça Tiananmen estaria fechada para circulação de pedestres e automóveis, a partir de duas horas antes do enterro e só seria reaberta depois do mesmo. Entretanto, este anúncio não fora suficiente para paralisar os estudantes, que marcharam até a praça Tiananmen, para homenagear Hu.

Além dessa descrição dos eventos posteriores à morte de Yaobang, Suettinger (2003) destaca que os estudantes foram ganhando força ao passar dos dias, manifestações, marchas, protestos aumentavam sua frequência. O autor ressalta três desses, os dos dias 27 de abril e 4 de maio primeiramente, que representaram vitórias simbólicas do movimento, pois conseguiram unir um grande número de manifestantes e repelir, de maneira pacífica, as tropas do governo – *outnumbering them*. E, por fim, a manifestação de jornalistas, em frente a rede

⁵⁰ Wu'er Kaixi foi um dos dirigentes das manifestações estudantis na China. Ele ganhou visibilidade e adquiriu força em sua luta quando declarou greve de fome e esta repreendeu o então premier chinês Li Peng em rede nacional. Atualmente, Kaixi é comentarista político em Taiwan, além de ter se candidatado ao Legislativo taiwanês duas vezes.

de notícias Xinhua News, carregando banners escrito “*Don’t Believe What We Write, We Print Lies*”. (SUETTINGER, 2003, p.40)⁵¹

Ainda que se sentissem vorazes, os estudantes procuravam uma situação ideal para unir todos da Federação e fazer uma grande manifestação em Praça Pública. O anúncio da visita de Gorbachev para o dia 17 de maio sinalizou a oportunidade que eles procuravam.

Contextualizando a visita, nos anos 1980, a União Soviética reduziu suas tropas no Afeganistão, na Mongólia e em boa parte da fronteira sino-soviética, mitigando as razões de insegurança da China em relação à URSS. Deng enxergou nesses atos um voto de credibilidade. Junto à possibilidade de fortalecer a relação sino-soviética, havia o benefício de reduzir gastos com equipamentos militar e de usufruir das vantagens de uma relação triangular com Washington e Moscou, um de cada lado.

O aceite de Gorbachev e a publicação de sua visita à China eram um grande avanço para a relação sino-soviética. Deng atraiu toda a mídia internacional, procurando dar grande visibilidade ao evento. Suettinger (2003) retrata que a mídia nunca fora tão bem recebida nem desejada como nesta situação. Mal suspeitava Deng que, na verdade, ele havia dado um tiro no pé.

No dia 12 de maio de 1989, os estudantes decidiram avançar no movimento e alterar seu curso; Chai Ling, uma estudante de Beishida – única mulher entre os líderes da Federação dos Estudantes – fez um pedido clamoroso para que a população se mobilizasse e fizesse greve de fome antes da visita de Gorbachev: “We, the children, are ready to die! We, the children, are ready to use our lives to pursue truth! We, the children, are ready to sacrifice ourselves!” (LING, 1989 apud SUETTINGER, 2003, p. 43).⁵²

A partir de então, toda a mídia mundial que fora à China para cobrir a visita de Gorbachev começou a prestar atenção nos movimentos dos estudantes, por que eles lutavam, o que eles objetivavam, o que os houvera motivado. A cobertura midiática internacional retratara o conflito em favor dos manifestantes. Houvera, claro, leituras enquadradas dos eventos na China.

Por exemplo, no caso dos EUA, boa parte dos canais estadunidenses retratavam os eventos pela própria visão de mundo (*Weltanschauung*) – diziam ser um movimento pela

⁵¹ Ibidem, p.40.

⁵² Ibidem, p.43.

democracia, entendendo a democracia como o modelo dos EUA, que eles lutavam pela liberdade que os estadunidenses tinham como dada, liberdade entendida também nos moldes dos Estados Unidos. Trouxera, com isso, grande comoção e esperança do público nos EUA. Este assistia ao declínio rápido do socialismo no leste europeu, eram alimentados pela visão otimista que a cobertura estadunidense transmitia; acreditavam verdadeiramente que os jovens chineses pudessem libertar-se e, então, instituiriam a democracia na China.

Suettinger (2003) ressalta que, a cobertura estadunidense dos eventos fora, além de tendenciosa, potencialmente danosa aos manifestantes. A ideia de que estes faziam parte de um movimento aliado aos ideais estadunidenses de liberdade e democracia e que, portanto, tinham apoio externo para acontecer, enraivecera ainda mais os membros do Partido Comunista da China, que já temiam que a motivação das manifestações fosse externa, que tivesse sido implantada por outro país.

Após longas tentativas de negociação entre o governo e os estudantes e seus sucessivos fracassos – ambos mostravam-se muito intransigentes, o governo não aceitava negociar antes que desocupassem a Praça, já os manifestantes não desocupariam a praça até que certos requisitos fossem alcançados – no dia 3 de junho, toda a mídia de Beijing anunciou que a população deveria permanecer em casa, que não fossem à Praça Tiananmen. Mensagem essa que fora ignorada. Os manifestantes tinham a expectativa de conseguir bloquear as tropas do governo mais uma vez, como haviam feito com a greve de fome poucos dias antes.

At about 7:00 p.m. on June 3, all Beijing media began to broadcast the same message to the citizens. “Stay in your homes, stay off the street, do not go to Tiananmen Square.” It was ignored. “Flying tiger” motorcycle sentries reported preliminary troop movements, enabling the strengthening of existing blockades (mostly municipal buses) on major routes to Tiananmen and the emplacement of new ones. Crowds swelled on the streets, hoping to stop military units as they had done two weeks earlier. [...] By about 1:00 a.m. on the morning of June 4, various PLA units began arriving at Tiananmen Square, surrounding it and preparing for the final clearing operation. The remaining students, estimated to number 3,000 to 5,000, huddled around the Martyr’s Monument, some angry and defiant, others fearful but resigned. (SUETTINGER, 2003, p.60)⁵³

As manifestações, por fim, tiveram seu ápice no dia 4 de junho – junto com sua magnificência, fora anunciado seu trágico desfecho, uma lídima carnificina. A hecatombe não se restringiu, entretanto, ao dia 4, o governo chinês continuou matando civis pelos três dias seguintes, transformando Beijing em um cenário de guerra civil. Matavam, por vezes, perto o

⁵³ Ibidem, p.60.

suficiente da Praça Tiananmen para legitimar sua ação como sendo resposta à manifestação.

2.2.2 Reação estadunidense ao massacre na Praça Tiananmen

A população estadunidense assistia às manifestações de suas televisões, por dois meses – desde a visita de Gorbachev à China – os protestos na RPC eram acompanhados pela mídia internacional, recebendo ampla cobertura e causando muita comoção. O desdobramento sangrento e de caráter fortemente repressor, ditatorial, deixou a população estadunidense – e mundial – indignada, ansiosa por uma resposta sólida do governo dos EUA.

Como dito anteriormente, o então presidente H. Bush nutria muita simpatia pela China e apetecia por uma boa relação sino-americana, um elo de parceria comercial forte. Entretanto, dadas as circunstâncias, este tinha que responder de alguma forma ao massacre na Praça Tiananmen. Bush decidiu, por fim, romper as trocas de tecnologia e os contratos militares. Ele declarou que estes tinham como alvo “aiming not at the Chinese people but at the military arrangements.” (Bush 1990 apud HOFF, p.8).⁵⁴

Hoff⁵⁵ argumenta que, dentre as respostas internacionais adotadas, o embargo militar sancionado pelos EUA e pela União Europeia contra a China, proibindo o intercâmbio de tecnologia e qualquer venda de armamento bélico foi o mais controverso. Em 2005, a União Europeia cogitou removê-lo, mas os Estados Unidos não concordaram.

Drury e Li (2006, p.310)⁵⁶ apontam que essas sanções causaram um prejuízo de 600 milhões de dólares em contratos do governo e de 100 milhões de dólares em vendas comerciais. Portanto, a Casa Branca não tardou em retirar as sanções, amenizando-as dia após dia. O jornal estadunidense, *The New York Times* (1989 apud DRURY 2006, p.310)⁵⁷, retrata que os EUA alteraram as sanções de modo que pudessem voltar a vender os jatos da Boeing.

Domesticamente, reinava o dissenso. De um lado, as duas Casas do Congresso

⁵⁴ HOFF, Ashton. **Tanks in Tiananmen.** [https://scholar.vt.edu/access/content/user/hoffae/Portfolio/INTASC1/US reaction to Tiananmen.pdf](https://scholar.vt.edu/access/content/user/hoffae/Portfolio/INTASC1/US%20reaction%20to%20Tiananmen.pdf). Acesso em: 06 set. 2016.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ DRURY, A. Cooper; LI, Yitan. U.S. Economic Sanction Threats Against China: Failing to Leverage Better Human Rights. **Foreign Policy Analysis.** Malden, p. 307-324. maio 2006.

⁵⁷ Ibidem.

estadunidense apropriavam-se da retórica de condenação – retórica esta aclamada pela população, que assistiu estupefata aos eventos pela televisão. De outro, o presidente Bush, que procurava sancionar o mínimo possível, dando a impressão de que priorizava mesmo a relação com o presidente da China e não com seu próprio país e com os desejos de sua população. Dois projetos de lei, que tinham apoio bipartidário, no concernente a sanções contra a China foram vetados pelo presidente – ambos os projetos foram interrompidos em novembro de 1989.

O primeiro votara por sanções econômicas contra a China. Após cinco meses de negociação entre a Casa Branca e o Congresso, este expôs o projeto de lei para votação, incluindo de última hora algumas cláusulas que eram inaceitáveis para Bush. O projeto foi aprovado com 418 – 0 votos na Câmara, e com uma margem semelhante no Senado estadunidense. O presidente Bush, entretanto, chamara-a de supérflua e desnecessária, vetando-a. Como Lampton (2002, p.23)⁵⁸ aponta, “He vetoed it, leaving Congress with no sanctions bill at all as it adjourned in November 1989. In the end, a sanctions package was not passed and signed into law until February 1990 (PL 101-246), eight months after Tiananmen.”

É importante ressaltar os números supracitados, o projeto de lei fora aprovado pela Câmara dos Deputados por uma maioria esmagadora, todos os 418 deputados presentes votaram a favor do mesmo, não havendo sequer um deputado que se posicionou contrário. A absoluta consonância na Câmara reforça o argumento deste trabalho de que a relação entre o Executivo e o Legislativo é determinante na formulação e condução da Política Externa estadunidense em torno da China. A retórica moralista adotada pelo Congresso era resultado de um anseio da população por punição e uma resposta negativa à forma como o então presidente Bush vinha conduzindo a Política Externa dos EUA para a China. O Legislativo carregava elevado nível de ojeriza pelo presidente H. W. Bush, contrapor-se a ele no concernente à China era uma forma de mostrar sua ira e de deslegitimar o presidente, tendo para tanto respaldo da opinião pública e da grande mídia.

O segundo debate girava em torno da questão da imigração dos estudantes chineses.

⁵⁸ LAMPTON, David M.. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000.** Oakland: University Of California Press, 2002. 510 p.

Quando do massacre na Praça Tiananmen, mais de 33.000 estudantes estudavam em instituições de ensino superior nos EUA, sem incluir os estudantes nos níveis mais avançados que não estavam matriculados. O Congresso aprovou a legislação com uma votação favorável de 403 – 0 na Câmara. Novamente, no entanto, o presidente Bush vetou. Lampton (2000) afirma que este veto provocou as reações mais amargas no Congresso, fazendo com que o senador republicano Pete Wilson deixasse a cama de hospital e voasse para o Capitólio, a fim de votar contra o presidente.

Bush entendia que a legislação não era necessária, havia outros meios de implementar a mesma política. Como afirmou, “I want to keep control of managing the foreign policy of this country as much as I can. And I didn’t think that legislation was necessary.” (BUSH, 1990 apud LAMPTON 2002, p.24)⁵⁹

As sanções, entretanto, eram veementemente requeridas pela opinião pública dos EUA. Como Brick (1990)⁶⁰ afirmou, “Sanctions make us Americans feel that we have expressed our moral outrage in a way more than merely rethorical.” A disputa entre o Congresso e o presidente e o retardo na implementação de medidas mais severas, punitivas, contra a China, deixaram a população fortemente frustrada e indignada com o governo de Bush.

As eleições estadunidenses de 1992 aproximavam-se. A falta de apoio do Congresso e da população estadunidense a Bush, no referente à política externa voltada para a China, levaram Clinton, então futuro candidato à presidência, a perceber que este poderia ser um tema que traria muitos votos caso fosse bem explorado. Percepção esta chamada na ciência política estadunidense de *wedge issue* – isto é, o uso deliberado de questões políticas controversas com o intuito de deslegitimar o adversário, dividindo sua base de apoio.

Notando que a população clamava por uma política externa baseada nos princípios morais dos EUA – no caso da Praça Tiananmen, pela garantia dos Direitos Humanos, completamente infringidos pelo governo chinês contra sua própria população – Clinton declarou repetidamente, durante a campanha presidencial – na qual, concorria principalmente

⁵⁹ Ibidem, p.24.

⁶⁰ BRICK, Andrew B.. **U.S. Policy Toward China a Year After Tiananmen Square**. 1990. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/lecture/us-policy-toward-china-a-year-after-tiananmen-square>>. Acesso em: 10 set. 2016.

com o então presidente George H.W. Bush do Partido Republicano e Ross Perot, candidato independente – que caso eleito, condicionaria a renovação da concessão de título de Nação Mais Favorecida à China, à melhoria dos Direitos Humanos na mesma, elencando sete pontos principais. Dentre eles: o tratamento humano de prisioneiros, permissão para entrada da rádio e da televisão internacionais, cumprimento da Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas. (LAMPTON, 2002)⁶¹

Esse último parágrafo leva-nos ao próximo evento analisado por este capítulo, qual seja, a concessão do título de Nação Mais Favorecida pelos Estados Unidos à China. Ironicamente, os EUA, país tradicionalmente defensor do liberalismo econômico, condicionou o status de Nação Mais Favorecida – que, apesar do nome, é uma condição padrão no comércio internacional, e não um título especial; é uma medida não discriminatória, e não um privilégio – a dadas políticas, condicionou a economia à política. “Despite Washington’s avowed commitment to the principles of global economic liberalism, it continues to treat trade as a privilege.” (MASTANDUNO 1992, p. 294 apud CHAN, 2000, p.122)⁶²

2.3 Nação Mais Favorecida: conceder ou privar? ameaça ou blefe?

A palavra Tiananmen, após o ocorrido, passou a ser associada à palavra “massacre”, tinha no nome da praça uma conotação negativa implícita no imaginário da população estadunidense. Seu significado não era mais restrito à praça. Como Brick (1990) brilhantemente ressaltou,

I saw the phrase "Tiananmen Square" used to describe a possible Soviet reaction to the Lithuanian declarations of independence; the killings at an American University during the Vietnam War; and a baseball pitcher's poor performance [...] In such light, it is not surprising that the American Congress - what one veteran Senate staffer accurately refers to as "535 Secretaries of State" - should turn to sanctions to express its abhorrence at the events in China.⁶³

Deste modo, além das sanções econômicas e militares supracitadas, os congressistas

⁶¹ LAMPTON, David M.. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000.** Oakland: University Of California Press, 2002. 510 p.

⁶² CHAN, Steve. Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China. In: CHAN, Steve. **Sanctions as Economic Statecraft.** Londres: Palgrave Macmillan Uk, 2000. p. 110-130.

⁶³ BRICK, Andrew B.. **U.S. Policy Toward China a Year After Tiananmen Square.** 1990. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/lecture/us-policy-toward-china-a-year-after-tiananmen-square>>. Acesso em: 10 set. 2016.

endossavam o discurso de Clinton de condicionar o status de Nação Mais Favorecida à melhoria nas condições dos Direitos Humanos na China.

É importante destacar, entretanto, que não eram todos congressistas que o faziam; pelo contrário, era uma questão que polarizava em muito as Casas legislativas estadunidenses. De um lado, apoiando os interesses comerciais e, portanto, o não condicionamento do título à política, encontravam-se o Departamento de Comércio, do Tesouro, Comitês relacionados ao comércio no Congresso, no Comitê de Recursos, no Comitê de Finanças. Do outro lado, apoiando que o status fosse condicionado à melhoria dos Direitos Humanos na RPC, o Departamento de Estado, alguns indivíduos no Conselho de Segurança Nacional, alguns funcionários pessoais do presidente e, mais destacadamente, a grande mídia. (LAMPTON, 2002)

Para entender melhor a importância do título de Nação Mais Favorecida, vale voltar um pouco no tempo, a fim de visualizar sua aplicação e uso ao longo dos anos. Vladimir N. Pregelj (2001)⁶⁴ contextualiza, historicamente, a concessão do título de MFN pelos EUA à China. Ele aponta que desde 1934, os Estados Unidos conferem – e, portanto, são conferidos, visto que é uma relação de mão dupla, bilateral – o título MFN a praticamente todos os seus parceiros comerciais.

Em 1951, em vista da ameaça do comunismo, do ápice das tensões nucleares entre os EUA e a União Soviética, os EUA reviram a concessão do título de Nação Mais Favorecida, e a retirou para todo e qualquer país do bloco sino-soviético. Sob esta nova condição, Truman removeu a concessão do título de MFN à China.

Em 1952, após a invasão da RPC no Tibete, o título foi novamente retirado pelos EUA. Já em 1974, foi aprovada uma emenda que permitia, então, que a países considerados comunistas pudessem ser concedidos o título de Nação Mais Favorecida, caso estes países permitissem a emigração livre de seus cidadãos. Esta emenda ficou conhecida como emenda Jackson-Vanik, em homenagem ao senador e ao deputado democratas Henry M. Jackson e Charles A. Vanik. Vale ressaltar o inerente paradoxo desta emenda; os EUA são um dos

⁶⁴ PREGELJ, Vladimir N.. **Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China**. Washington: Crs Report For Congress, 2001. 20 p. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl30225.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

países que mais obstaculizam a imigração – tendo, inclusive, no século XIX proibido a entrada de chineses – entretanto, julgam considerar a emigração livre um valor normativo em si mesmo.

Desde então, e da retomada das relações comerciais com a China nos anos 1980, a concessão do título de Nação Mais Favorecida pelos EUA à RPC passou a ser automática, tornando-se, portanto, uma condição comum nas relações comerciais sino-americanas. O massacre na Praça Tiananmen e a vitória eleitoral de Clinton, pautada na retórica de penalização, poriam fim à renovação automática do título de MFN.

A partir da posse do presidente Clinton, a concessão do título voltaria a ser debatida anualmente. Para ser renovada, precisaria da recomendação do presidente dos EUA, alegando que o país em questão conta com os requisitos – emigração livre, economia de mercado – e que, portanto, a este seria concedido o título. A recomendação presidencial pode ser barrada por uma resolução conjunta no Congresso; e caso o seja, o presidente pode vetá-la. Para sobrepor o veto presidencial, são necessários dois terços favoráveis nas duas Casas do Congresso.

A renovação do título ou sua retirada passou a ser um tema de grande controvérsia entre os EUA e a China; a ameaça de retirá-lo não favorecia em nada o progresso na relação sino-americana, relação – nos anos 1980 e 1990 – repleta de contenções. Como apontam Drury e Li (2006), entre 1989 e 1995, doze projetos de lei foram introduzidos no Congresso a fim de revogar ou condicionar o status de MFN para a China; os autores apontam que, entretanto, a RPC não conseguia decifrar ao certo o que deles era requerido, dada as incoerências dentro dos partidos, o bipartidarismo e as demandas desuniformes da Casa Branca e do Capitólio. Tendo vista a abstração das demandas e do debate, a ameaça de condicionar o MFN à melhoria dos Direitos Humanos tornava-se menos crível e menos temida pela China.

Além da concessão do título, havia outras questões que desfavoreciam a ampliação de confiança na relação sino-americana,

The contentious negotiations over China's entry into the World Trade Organization (WTO), China's concerns over U.S. ballistic missile defense (BMD) policies, the Cox Committee allegations about Chinese nuclear espionage, accusations of attempted Chinese influence on American elections via illegal campaign contributions, China's crackdown on supporters of a democratic party and practitioners of Falun Gong, and most notably the accidental U.S. bombing of China's embassy in Belgrade are just some of the issues that have collectively

hindered the development of bilateral relations and undermined trust between China and the United States. (MEDEIROS)⁶⁵

2.3.1 *Pressupondo a negação*

Quais seriam as consequências para a China caso o título fosse negado? Por que os EUA ameaçavam a RPC com a concessão do título? Somente a China seria prejudicada? O que implicaria para as relações comerciais entre a China e os EUA a retirada do título de Nação Mais Favorecida?

Retirar o título de Nação Mais Favorecida significa deixar de cobrar por taxas de importação iguais a de todos os outros países dos quais se importa, para então cobrar taxas diferenciadas, isto é, se a taxa padrão de importação dos EUA para leite fosse estabelecida em 5%, aos países que exportam leite para os EUA e possuem o título de MFN será cobrado 5% de taxa de importação. Já, aos países que não possuem, qualquer taxa pode ser cobrada – maior ou menor, provavelmente maior.

Logo, retirar o título de MFN da China significaria aumentar a taxa de importação em diversos produtos importados pelos EUA da China. Quem pagaria por isso? Seria esta uma forma de sancionar o governo chinês pelos abusos contra seus cidadãos?

Pregelj (2001), Lampton (2002), Brick, Johnson, Timmons (1990)⁶⁶ preveem que, nos EUA, a conta maior seria paga pela população mais pobre. População cuja renda não os permite comprar produtos mais caros e, os produtos mais baratos vendidos nos EUA costumam ser fabricados pela China. Sem o ditame do título de MFN, os produtos chineses no mercado estadunidense provavelmente sofreriam um aumento de preço substancial ou tornariam-se escassos no mesmo. Pregelj (2001) apresenta uma tabela que prevê quais produtos, importados pelos EUA da China, sofreriam os maiores aumentos na taxa de

⁶⁵ MEDEIROS, Evan S.. **United States-China: Comparative Security and Foreign Policy Processes**. Disponível em: <https://www.ncuscr.org/sites/default/files/page_attachments/US-China-Relations-Comparative-Security-Foreign-Policy-Processes.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

⁶⁶ BRICK, Andrew B.; JOHNSON, Bryan T.; TIMMONS, Thomas J.. **Washington's Agonizing Decision: To Extend or Revoke China's Most-Favored-Nation Trade Status**. 1990. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/1990/05/washingtons-agonizing-decision-to-extend-or-revoke-chinas-most-favored-nation-trade-status>>. Acesso em: 15 set. 2016.

importação:

Tabela I: taxas de importação dos EUA da China caso o título MFN fosse retirado

	MFN Rate	Full Rate
Toys (all kinds)	Free	70%
Plastic or rubber footwear	6%	35%
Women's low footwear (rubber sole/leather uppers)	10%	20%
Men's high footwear (rubber sole/leather uppers)	8.5%	20%
ADP machine parts	Free	35%
Leather apparel	6%	35%
ADP printed circuit assemblies	Free	35%
Men's high leather shoes	8.5%	20%
Cordless telephones	Free	35%
ADP disk drive units	Free	35%
Sweaters, other than cotton, wool, or manmade material	6%	60%
Artificial flowers	9%	71.5%
Sundry plastic articles	5.3%	80%
Women's silk blouses	7.1%	65%
Christmas tree light sets	8%	50%

Fonte: PREGELJ (2001, p. 10)

Pegando como exemplo, os *sweaters*, a taxa de importação subiria de 6% para 60%, aumento absolutamente considerável que indubitavelmente seria repassado no preço vendido ao consumidor final.

Além de ressaltar os danos ao consumidor final, vale lembrar que a indústria estadunidense também sofreria muito com o aumento da taxa de importação sob os produtos chineses, visto que, boa parte de seus insumos são importados da China. Portanto, o grande empresariado estadunidense opôs-se e fez lobby contrário no Congresso para que o MFN não fosse condicionado a questões políticas.

Por fim, seriam só os EUA e a China – ou melhor dizendo, setores de suas populações – prejudicados pela medida? Não, outros países também sairiam danificados caso a concessão do título ficasse restringida a adoção de medidas relacionadas aos Direitos Humanos. Como Chang (2000, p.114) aponta,

[...] interested third parties might lobby Washington on China's behalf [...] Thus, South Korea's president, Roh Tae Woo, personally intervened with George Bush, arguing that a 'revocation of MFN [for China] would be nothing less than a disaster for Korea' (Lilley, 1994, p. 55). Similarly, Christopher Patten, the last British governor of Hong Kong, argued in favour of the continuation of China's MFN status.⁶⁷

O que se pode influir a partir dos pontos levantados? Primeiro, que não somente a China seria prejudicada como também o próprio EUA e outros países. O alcance comercial da relação sino-americana não deixa uma medida dessa sem rastros. Segundo, se uma questão potencialmente tão danosa a tantos foi não somente levantada como endossada em numerosos debates no Congresso, ao discurso presidencial, a doze projetos de lei, significa que a China é deveras uma questão eleitoral nos EUA, um *wedge issue* na política estadunidense, uma forma de deslegitimar um presidente e seu partido através da Política Externa que este adotou em relação à China. E que, também, a opinião pública e o discurso político influenciam-se concomitantemente. O uso da retórica punitiva contra a China na candidatura de Clinton, o apoio de diversos membros do Congresso e da grande mídia reforçam este ponto.

Qual foi, por fim, a reação da China perante esta ameaça? Lampton (2002) aponta que a China adotou uma estratégia de três frentes. A primeira era a de ressaltar a importância comercial da China para os EUA, ou melhor, para a comunidade empresarial estadunidense, reforçando o potencial do mercado chinês e ameaçando fechar negócio com países competidores dos EUA. Contratos altamente lucrativos foram firmados entre a comunidade empresarial estadunidense e a China em 1992, 1993, dentre eles: com a Coca Cola, com a General Eletrics, com a Motorola, com a Arco etc.

A segunda tratava-se de liberar seletivamente prisioneiros chineses de interesse estadunidense. E, por fim, a terceira consistia na ameaça de Beijing de que sua cooperação no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) dependia de Washington apresentar-se tolerante e compreensivo. Os EUA precisavam do apoio da China no CSNU para questões como o problema de proliferação nuclear na Coreia e para a pacificação de Camboja.

⁶⁷ CHAN, Steve. Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China. In: CHAN, Steve. **Sanctions as Economic Statecraft**. Londres: Palgrave Macmillan Uk, 2000. p. 110-130.

2.3.2 *Fatos além da ameaça*

Clinton, por fim, determinou sete condicionantes para que o título de Nação Mais Favorecida fosse concedido à China, anunciando publicamente, em 1993, que só o concederia caso a RPC os cumprisse. Diante da inflexibilidade chinesa, Clinton aceitou reduzir para cinco condições, dentre elas: proteção da cultura do Tibete, o tratamento adequado aos prisioneiros, o cumprimento da Declaração de Direitos Humanos da ONU, permissão da entrada da mídia internacional.

Anunciando publicamente tal condicionamento, Clinton, ao mesmo tempo que punha pressão sob o governo chinês, arriscava sofrer uma humilhação televisionada do seu fracasso. Um governo que claramente se opunha a qualquer forma de intervenção estrangeira como o chinês, mostraria-se ainda mais intransigente caso esta fosse amplamente conhecida pelo público e com prazo para ser entregue; as condições teriam que ser alcançadas até o dia 3 de Julho de 1994.

Após um ano de muito debate em torno do status de Nação Mais Favorecida e diante da firmeza do posicionamento do governo chinês de não ceder ao mesmo, ou de ceder pouco o suficiente para demonstrar boa vontade – como no caso da libertação dos prisioneiros supracitado – Clinton decidiu voltar atrás e no dia 26 de maio de 1994 proferiu um discurso na Casa Branca, no qual anunciou que :

I have decided that the United States should renew Most Favored Nation trading status toward China . . . I am moving, therefore, to delink human rights from the annual extension of Most Favored Nation trading status for China. . . . We will have more trade. We will have more international cooperation. We will have more intense and constant dialogue on human rights issues. (CLINTON, 1994 apud LAMPTON 2002, p.45)⁶⁸

O argumento de que haveria mais diálogos em torno das questões de Direitos Humanos manteve-se forte e foi determinante para a entrada da China na Organização Mundial de Comércio (OMC). A partir da visão macro, os Estados Unidos defendiam que a República Popular da China deveria ser considerada como uma nação já mais desenvolvida. Enquanto a China, defendia sua entrada como nação em desenvolvimento. Na análise micro, entretanto, havia divisões nos EUA; havia aqueles que defendiam que mais comércio traria melhores condições para desenvolver-se a democracia na China e esta acarretaria

⁶⁸ LAMPTON, David M. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000.** Oakland: University Of California Press, 2002. 510 p.

dos Direitos Humanos; havia os que clamavam o contrário, que permitir a entrada da RPC à OMC era uma forma de desestimular o governo chinês a repensar sobre as questões de Direitos Humanos, submetendo-se ao mesmo.

Os termos da entrada da RPC na OMC foram debatidos por 13 anos até que, em 2001 a China entrou na OMC, tendo com isso e, por jurisdição, o título permanente de Nação Mais Favorecida, visto que este é previsto pelo artigo I do Tratado da OMC.

2.4 *Considerações Finais do capítulo*

Os dois eventos estudados – o massacre na Praça Tiananmen e a concessão do título de Nação Mais Favorecida – mostram como as disputas de poder no seio da democracia estadunidense entre o Congresso e o Presidente, entre o Presidente e a mídia, entre a vontade popular e a vontade comercial ditam a Política Externa dos EUA em relação à China.

Além disso, os eventos elucidam como o Congresso estadunidense usa de seus poderes constitucionais e suas formas de influência extraoficiais – lobby, apropriação do discurso da opinião pública, implementação de informação na mídia, *grandstanding* – para participar na formulação da Política Externa nos EUA; que, apesar dos amplos poderes cedidos ao poder Executivo pela Constituição dos EUA na formulação de Política Externa, o Congresso é um ator crucial para o entendimento de como a mesma é desenvolvida nos Estados Unidos.

Em conclusão, apesar da retórica e dos posicionamentos políticos diferentes em relação à China, tanto Truman quanto Bush quanto Clinton – então presidentes em questões analisadas por este capítulo – sobretudo Bush, que governou com maioria do partido de oposição no Congresso, em um Congresso Democrata – tiveram que responder e, por muitas vezes, reformular sua política devido às pressões do Congresso, da mídia, da opinião pública. Finalmente,

There are important differences among U.S. presidents for the way in which they have shaped China policy. However, one thing is common for all: they ended up being realist [...] So, eventually, all the presidents analyzed embraced the cause of realism in dealing with China. This may be driven by four causes: need for inclusion, need for international cooperation, political awareness of China's importance and commercial priority. (VERMIGLI, 2012)⁶⁹

⁶⁹ VERMIGLI, Lorenzo. **U.S Key Players in China Policy Making**. 2012. 1 v. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Libera Università Internazionale Degli Studi Sociali, Roma,

No capítulo seguinte, objetiva-se averiguar como os eventos estudados nesta parte enquadram-se nas análises apresentadas no primeiro capítulo, como o decorrer dos acontecimentos contradiz ou ratifica os argumentos apresentados pelos estudiosos da primeira parte e, por fim, contribuir para literatura mais ampla com o ponto de vista da presente monografia, sem ambicionar, contudo, ser conclusiva em si mesma, porém inquisitiva, germinadora.

Capítulo III

3 Interpretação dos eventos à luz das teorias

A relação bilateral EUA e China é corrente, o estudo da mesma e a forma como esta se estabelece, portanto, muda ao longo do tempo. A análise apresentada pela presente monografia ambiciona estudar a relação entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China a partir das instituições democráticas dos EUA. Entretanto, para não pecar no estudo de alguma instituição, priorizou-se o exame dos papéis do Congresso e do poder Executivo na formulação da Política Externa estadunidense (PEE) em relação à China; não somente o ofício de cada um isoladamente, bem como um relacionado ao outro, ou seja, o convívio do Executivo com o Legislativo estadunidenses e como esta relação influencia na relação sino-americana.

Haja vista os eventos estudados e a revisão bibliográfica apresentada, foi possível identificar as continuidades e rupturas, ou seja, se há padrões na forma como os EUA relacionam-se com a China. Vale lembrar as categorizações elaboradas por Lindsay (1992), abordadas no primeiro capítulo, sobre os meios de ação que o Legislativo possui de influir na Política Externa dos EUA, quais sejam: ação direta, legislação substantiva; ação indireta, legislação procedimental; e, por fim, informal, táticas não legislativas.

Quando não exemplificadas, parecem mera categorização teórica. No entanto, estas classificações mostram como o poder Legislativo dos EUA usa-se das formas de ação apontadas para influenciar na PEE em relação à China. Na presidência de Bush (1989-1993), ficou claro o uso no Congresso da ação direta. Ainda que este não tenha conseguido ratificar dois projetos de lei relacionados à China, só por tê-los passado pelas duas Casas do Legislativo sem sequer um voto contrário – todos foram a favor ou abstiveram-se – fez com que o Congresso ganhasse poder de barganha sobre o presidente.

Como apresentado no capítulo anterior e argumentado por Lampton (2000)⁷⁰, os dois projetos de lei não foram implementados por terem sido vetados pelo então presidente Bush e pela incapacidade do Legislativo de angariar dois terços de votos para eliminar o veto presidencial. É importante sobrelevar que a relação entre a Casa Branca e o Capitólio, no

⁷⁰ LAMPTON, David M. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000.** Oakland: University Of California Press, 2002.

concernente à Política Externa dos Estados Unidos para a China, teve seu nível de dissenso elevado ao máximo no período do presidente Bush. Este governou com um Congresso majoritariamente Democrata e, mesmo aqueles que eram Republicanos não nutriam simpatia pelo presidente. Como ratifica Suettinger (2003, p.5),

Equally important, after Tiananmen, the bilateral relationship lost its insulation from domestic politics. In the United States, President George H. W. Bush found his China policy directly challenged by congressional Democrats, as President Bill Clinton's was by congressional Republicans.⁷¹

Além da legislação substantiva, teve-se o uso das táticas informais pelo Congresso durante a presidência de Bush (1989-93). O Capitólio esteve muito vinculado com a grande mídia neste momento, utilizando-se da estratégia de *grandstanding* para legitimar a própria retórica e enfraquecer o presidente. Como argumenta Suettinger (2003)⁷², o discurso adotado pela mídia e pelo Congresso tinha duas vertentes complementares: a de que as manifestações estudantis na China eram uma luta pela Democracia – esta entendida nos moldes estadunidenses, e a de que a RPC deveria ser punida pela repressão do movimento estudantil de 4 de junho.

A primeira vertente buscava angariar comoção pública em torno do massacre na Praça Celestial em 1989. Com essa comoção, adquiriria-se a empatia do público estadunidense em torno de como a PEE em relação à China deveria ser traçada, implementando a temática do comércio, aparentemente indiferente ao grande público, e tornando-a uma questão eleitoral.

A segunda vertente, se foi a mídia ou o Congresso, ou até mesmo a opinião pública, que inicialmente estabeleceu a retórica punitiva em torno da China é uma questão do ovo e da galinha. Certo é que este discurso sancionador ganhou muita força durante os anos de governo Bush e atingiu seu ápice nas campanhas presidenciais de 1992.

Em 1992, os principais candidatos à presidência eram George H. W. Bush e Bill Clinton. Bush procurava reeleger-se com a fórmula de mais do mesmo, ou seja, no referente à China, tinha como objetivo fortalecer ainda mais a relação comercial, de forma assertiva, lidando com cada assunto separadamente. Enquanto Clinton, alegava durante a campanha que se eleito condicionaria o status de Nação Mais Favorecida à melhoria dos Direitos Humanos.

⁷¹ SUETTINGER, Robert L.. **Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000.** Washington: Brookings Institution Press, 2003. p. 5.

⁷² Ibidem.

Com isso, fica clara a predileção do governo chinês pela reeleição de Bush, este representava o Partido Republicano.

Quando visualiza-se, pois, o histórico da relação sino-americana a partir dos EUA, percebe-se que esta ganhou contornos eleitorais no período analisado, sendo uma *hot button electoral matter*. Em vista disso, faltou, por vezes, objetividade na Política Externa dos EUA em relação à China. A falta de assertividade pode ser facilmente percebida, quando o presidente Clinton (1993-2001) elegeu-se, em parte, devido à retórica de que condicionaria a concessão do título de Nação Mais Favorecida. Ou seja, ao debater-se comércio, a oposição (Clinton) realçou questões de Direitos Humanos, a fim de deslegitimar qualquer ação otimista do governo Bush para a China, *wedge issue*.

A julgar pelo exemplo supratranscrito e pelos casos estudados, nota-se que a relação sino-americana é potencialmente – em alguns contextos históricos – mobilizadora de votos. Como argumenta David M. Lampton (2000, p.294 apud LUBMAN, 2004, p.560), ‘noted that the key voters are activists, persons who are often off the political center... In mobilizing such individuals, using foreign policy as a metaphor for domestic issues (such as abortion, religious freedom, or the environment) can be effective.’

Além disso, a retórica nas campanhas eleitorais evidenciam que a relação entre o presidente e o Congresso, bem como a vinculação do presidente com seu próprio partido, influenciam fortemente a forma como as diretrizes da Política Externa estadunidense para a China serão desenhadas e defendidas. É verdade que, a retórica e a ação direta não necessariamente serão iguais, ou seja, nem tudo que for dito será feito. No entanto, falar é uma forma de agir. E atrás de um discurso, há uma ambição política, há grupos que são representados por dado discurso e é para eles que um presidente fala quando os elabora.

A retórica de condicionar o status de Nação Mais Favorecida à melhoria dos Direitos Humanos, em 1992, tinha grande respaldo da opinião pública, indignada com a impunidade dos líderes “sanguinários” da China, da mídia, da maioria do Legislativo, sobretudo do Partido Democrata nesse momento, dos Comitês de Direitos Humanos (DH) do Capitólio, da indústria estadunidense que concorria diretamente com o produto chinês nos mercados doméstico e internacional, dentre outros. Portanto, a retórica é uma ação política, uma diretriz e, como tal deve ser lida.

Como foi visto, o presidente Clinton, um ano após ser eleito, notando a

impossibilidade de condicionar a concessão do título de MFN aos DH, retrocedeu na sua retórica e declarou, inclusive, o contrário, de que não condicioná-lo favoreceria o debate em torno da melhoria dos DH. O que se pode entender com essa mudança de discurso?

A modificação da retórica é uma evidência a favor do argumento desta monografia, qual seja, o de que a relação entre o Executivo e o Legislativo influi na Política Externa dos EUA para a China. Este ponto suscita outras conclusões, quais sejam: a de que a disputa de poder torna, de quando em quando, a PEE menos assertiva, a de que a China é, por vezes, uma questão eleitoral nos EUA, a de que a cooperação entre o Executivo e o Legislativo é importante para construir uma Política Externa mais coesa e duradoura.

Como defendem Helen Milner e Dustin Tingley (2015)⁷³, a coerência na PE é essencial para asseverar o posicionamento do país no jogo político internacional. Se o Legislativo defende dada política e o Executivo defende a contrária, como barganhar com o país a tratar? A China analisa as instituições estadunidenses, tem ciência de suas incongruências e usa-se destas para negociar os termos da relação com os EUA, seja no tema que for.

Destarte, foi em busca de coesão e popularidade, de fortalecer o posicionamento estadunidense na relação sino-americana, bem como de empoderar-se domesticamente, que o presidente Clinton procurou um maior alinhamento com o Congresso. Como afirma Lampton (2002, p.34),

Whereas Bush had a defined China policy and was prepared to fight Congress in its pursuit, Clinton had only vague inclinations and his basic definition of success was acceptability on Capitol Hill [...] In the president's view, interest rates, along with public opinion polls, became key indicators of the administration's performance.⁷⁴

Em suma, o primeiro evento analisado – o massacre na Praça Tiananmen – retrata como o governo de H. Bush mostrou-se intratável com o Congresso dos EUA. O uso repetido do veto presidencial por este é um fator a ser destacado. Bush procurava manter o controle sob a Política Externa e para tanto estava disposto a impor-se, a vetar legislações para adotar

⁷³ MILNER, Helen V.; TINGLEY, Dustin. **Sailing the Water's Edge: American Foreign Policy and Domestic Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2015. 430 p.

⁷⁴ LAMPTON, David M.. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000**. Oakland: University Of California Press, 2002. 34 p.

as mesmas medidas por outros formatos – como no caso citado no capítulo anterior dos estudantes chineses nos EUA, de deslegitimar a ação do Congresso no concernente à Política Externa estadunidense e sua formulação, no referente à Política Externa em relação à China.

Já o segundo evento – o condicionamento do título de Nação Mais Favorecida a questões de Direitos Humanos – fruto este do primeiro acontecimento, da perplexidade na qual se encontrava a população estadunidense após assistir de suas televisões à resposta sangrenta do governo chinês à “Democracia”, ao manifesto de estudantes – aponta para um alinhamento, ou ainda, uma busca pelo mesmo, do presidente Clinton com o Congresso.

Em consonância com essa busca por coesão, pode-se notar mais claramente, no governo Clinton, as táticas sem legislação, ou seja, os meios informais de ação praticados pelo Capitólio. Dentre eles, a diplomacia legislativa ganhou grande destaque, Clinton consultava com frequência os congressistas, bem como estes viajavam com maior frequência à China e tinham comitês relacionados à RPC fortalecidos nas duas Casas do Congresso.

Por fim, adicionando um ponto à categorização de Lindsay (1992), ou melhor, analisando a mesma, a partir do exame dos eventos estudados e as diferentes formas como os congressistas agiram nos dois casos, permite-nos supor como o Legislativo atuará em futuras situações.

Quer dizer, no governo de Bush (1989-93), quando a Casa Branca e o Capitólio estabeleceram uma relação de animadversão, o Legislativo usou-se das duas primeiras categorias de Lindsay mais fortemente – legislação vinculativa e não vinculativa – procurando sobrepor a força do presidente e posicionar-se, com o apoio da grande mídia e da opinião pública, rigidamente quando do massacre na Praça Tiananmen, sugerindo punições à China.

Já na presidência de Clinton, ocasião em que havia uma busca deste por alinhamento, por aprovação do Congresso, este agiu de maneira muito mais branda, usando-se sobretudo das táticas não legislativas; o modo informal categorizado por Lindsay (1992). Esta forma de agir mostra-se muito mais complementar, que inquisitiva, ou seja, busca coesão e não imposição ou sobreposição de visões. Diplomacia legislativa, atuação por meio de comitês do Capitólio, requerimento de relatório presidencial sobre dada questão são modos de unir as visões, debater as discordâncias e estabelecer uma Política Externa coesa dos EUA em relação à China.

Deste modo, espera-se que quanto maior a discordância entre o presidente e os congressistas, mais estes usarão de legislações – vinculativas ou não – para influir na formulação da Política Externa estadunidense em relação à China. Visto que, mesmo quando barradas pelo veto presidencial ou não implementadas por falta dos dois terços de apoio no Capitólio, estas sinalizam para a China a forma como o Congresso, poder que mais representa, ou busca representar a opinião pública, posiciona-se sobre dada questão. Ao passo que, quanto maior o alinhamento entre os poderes Executivo e Legislativo, maior será a tendência deste último a agir por meio de táticas não legislativas, buscando transmitir união, consonância no posicionamento dos EUA em sua Política Externa para a China.

Conclusão - Final de uma análise, início de um debate

A relação sino-americana, tão colossal e vital para o atual jogo político internacional, é fruto de numerosas análises. Atualmente, a forma como os Estados Unidos da América e a República Popular da China relacionam-se dita os jogos político, econômico, militar, comercial internacionais. É, portanto, imperativo estudar estas duas grandes potências e a maneira que estas alinham-se ou distanciam-se em diferentes temas e tempos.

Para tanto, esta monografia buscou contribuir para a grande literatura, delimitando a análise da relação sino-americana a uma parte dela, aos Estados Unidos, ou ainda, à análise dos poderes Executivo e Legislativo estadunidenses no concernente à Política Externa dos EUA em relação à China. Procurou-se responder às seguintes perguntas: qual o papel do Legislativo e do Executivo na construção da PEE? Como a relação entre esses dois poderes influencia na mesma?

Há perguntas subjacentes às mesmas, por exemplo: se haveria continuidades e rupturas nas diretrizes da PEE para a China? Quais outras instituições influenciam na Política Externa? Enfim, para responder a essas perguntas, fez-se, no primeiro capítulo, uma revisão de literatura, objetivando alicerçar o estudo dos dois acontecimentos no capítulo seguinte.

Em suma, no primeiro capítulo, foi estudado como os poderes Executivo e Legislativo relacionam-se ao longo do tempo e para diferentes questões, recorrendo a literatura sobre o assunto. Para entender melhor a função de cada um na formulação de Política Externa, foram enumeradas suas respectivas competências jurídicas. Por fim, usou-se como base os estudos de Lindsay (1992) e de Bush (1991) para aclarar os meios pelos quais o Legislativo influencia na Política Externa dos EUA.

No segundo capítulo, analisaram-se o massacre na Praça Tiananmen de 1989 e o debate sobre o condicionamento do título de Nação Mais Favorecida à melhoria nas condições dos Direitos Humanos em 1993. Notou-se que o segundo acontecimento foi em grande parte resposta ao primeiro, à necessidade que a população tinha de punir a China severamente pelo massacre ; necessidade esta apropriada pelos políticos de oposição e usada através da retórica punitiva em relação à China.

Finalmente, na terceira parte, uniu-se a base do primeiro à análise do segundo, examinando os eventos à luz das teorias, principalmente das categorizações de Lindsay (1992). A finalidade desse capítulo mais breve é de justamente evidenciar o que se pode

inferir a partir dos fatos nomeados e, sobretudo, de realçar o argumento central desta monografia, qual seja, de que a relação entre o Executivo e Legislativo influem na forma como a Política Externa dos EUA para a China é construída. Argumento este defendido por destacados estudiosos, dentre eles: Zoellick (2000), Milner e Tingley (2015), Lampton (2000), Suettinger (2003).

Para sustentar esta alegação, foi dado destaque aos governos de H. Bush (1989-1992) e de Clinton (1993-2001) e a discrepância entre eles. Na presidência do primeiro, houve um enorme desconcerto entre os poderes Executivo e Legislativo. Bush procurava mesmo governar sozinho – se os legisladores não o quisessem ajudar, que não o atrapalhassem – governar para os próprios ideais, ao menos no concernente à Política Externa estadunidense para a China, objeto desta monografia.

Já Clinton firmou seu governo em dois propósitos: popularidade e boa relação com o Capitólio. Se para tanto era necessário pautar-se na retórica punitiva em relação à China, assim o fez. Entretanto, o poder que sua retórica tivera não se estendeu à ação política de veras. Levando-o a retirar o afirmado anteriormente, de que condicionaria o título de Nação Mais Favorecida à melhoria dos Direitos Humanos na China.

A mudança de retórica é extremamente importante, pois sobreleva dois pontos: o de que a relação sino-americana é uma conexão bilateral, não é pautada somente pelas instituições dos EUA, mas também pela República Popular da China; e, o de que, dentro mesmo dos Estados Unidos, havia muitos grupos de interesse fortes que contestavam tal política de condicionamento, pois prejudicaria a eles – eles são os grandes empresários que importavam seus insumos da China, ou os que produziam na RPC, os que acreditavam que quanto maior a abertura comercial, mais a democracia encontraria solo na China, dentre outros.

Em conclusão, a presente monografia ambicionou evidenciar a importância de estudar a Política Externa dos Estados Unidos através de suas instituições, dialogando com a literatura mais ampla. Como foi argumentado, não há uma única política externa estadunidense ao decorrer do tempo, a forma como a relação entre os poderes Executivo e Legislativo estabelece-se, relação esta objeto desta monografia, é um dos fatores que influi nas mudanças da Política Externa dos Estados Unidos da América.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, David A.. **Congressional Initiative in Foreign Policy**. The Journal Of Politics. Chicago, p. 754-773. nov. 1966.
- BRICK, Andrew B.. **U.S. Policy Toward China a Year After Tiananmen Square**. 1990. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/lecture/us-policy-toward-china-a-year-after-tiananmen-square>>. Acesso em: 10 set. 2016.
- BRICK, Andrew B.; JOHNSON, Bryan T.; TIMMONS, Thomas J.. **Washington's Agonizing Decision: To Extend or Revoke China's Most-Favored-Nation Trade Status**. 1990. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/1990/05/washingtons-agonizing-decision-to-extend-or-revoke-chinas-most-favored-nation-trade-status>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- BUSH, Richard. **America's China Policy and the Role of the Congress, the Press, and the Private Sector**. 1991. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/lecture/americas-china-policy-and-the-role-of-the-congress-the-press-and-the-private-sector>>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- CAUFIELD, Glenn W.. **Player Two Has Entered the Game: The Role of Congress in the Formation of American Foreign Policy during the Presidency of George W. Bush**. 2010. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de International Relations, State University Of New York At Albany, Nova Iorque, 2010.
- CHAN, Steve. Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China. In: CHAN, Steve. **Sanctions as Economic Statecraft**. Londres: Palgrave Macmillan Uk, 2000. p. 110-130.
- CORWIN, Edward S.. **The President, Office and Powers: 1787-1957, History and Analysis of Practice and Opinion**. Nova Iorque: New York University Press, 1957. 540 p.
- COYER, Paul. **Congress, China and the Cold War: Domestic Politics and Sino-American Rapprochement and Normalisation, 1969- 1980**. 2013. 340 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, London School Of Economics And Political Science, Londres, 2013.
- DRURY, A. Cooper; LI, Yitan. **U.S. Economic Sanction Threats Against China: Failing to Leverage Better Human Rights**. Foreign Policy Analysis. Malden, p. 307-324. maio 2006.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição Federal de 1787. Promulgada em 21 de junho de 1798. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/constituicoes/CUSAT.pdf>.
- FRIEDLANDER, Robert A.. **Foreign Policy and the Separation of Powers: Who Sets the Course for the Ship of State**. Cornell International Law Journal. Nova Iorque, p. 245-254. jun. 1989.
- GRIMMET, Richard F.. **Foreign Policy Roles of the President and Congress: Report to Congress**. 1999. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/6172.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

HOFF, Ashton. **Tanks in Tiananmen.**

[https://scholar.vt.edu/access/content/user/hoffae/Portfolio/INTASC 1/US reaction to Tiananmen.pdf](https://scholar.vt.edu/access/content/user/hoffae/Portfolio/INTASC%201/US%20reaction%20to%20Tiananmen.pdf). Acesso em: 06 set. 2016.

LAMPTON, David M.. **Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.- China Relations, 1989-2000.** Oakland: University Of California Press, 2002. 510 p.

LINSAY, James M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters?. **Political Science Quarterly.** Nova Iorque, p. 607-628. dez. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2152287> .>. Acesso em: 10 maio 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law. **University Of Chicago Law Review.** Chicago, p. 566-608. 06 jan. 1938.

MEDEIROS, Evan S.. **United States-China: Comparative Security and Foreign Policy Processes.** Disponível em: <https://www.ncuser.org/sites/default/files/page_attachments/US-China-Relations-Comparative-Security-Foreign-Policy-Processes.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

MILLER, Warren; STOKES, Donald. Constituency Influence in Congress. **American Political Science Review.** Washington, p. 45-56. jun. 1963.

MILNER, Helen V.; TINGLEY, Dustin. **Sailing the Water's Edge: American Foreign Policy and Domestic Politics.** Princeton: Princeton University Press, 2015. 430 p.

NYE, Joseph. **Is the American century over?** 2015. Disponível em: <<https://www.csis.org/events/book-launch-american-century-over>>. Acesso em: 02 maio 2016.

PEW RESEARCH CENTER (Washington) (Org.). **U.S. Seen as Less Important, China as More Powerful: Isolationist Sentiment Surges to Four-Decade High.** 2009. Disponível em: <<http://www.people-press.org/2009/12/03/us-seen-as-less-important-china-as-more-powerful/>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

PREGELJ, Vladimir N.. **Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China.** Washington: Crs Report For Congress, 2001. 20 p. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl30225.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

PUTNAM, Robert D. (2011). “Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. **Revista Sociologia Política,** Curitiba, vol.18, no 36, pp. 147-174, junho. Acessado em 08/10/2016.

RUDD, Kevin. **An Alternative Future for US-China Relations.** 2014. Disponível em: <<http://fairbank.fas.harvard.edu/neuhauser>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The Partial Power.** Oxford: Oxford University Press, 2014. p.432.

SUETTINGER, Robert L.. **Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000.** Washington: Brookings Institution Press, 2003. 556 p.

TROBOWITZ, Peter; SEO, Jungkun. **The China Card: Playing Politics with Sino-American Relations**. *Political Science Quarterly: The Journal of Public and International Affairs*. Nova Iorque, p. 189-211. jun. 2012.

Van Veeren, ES, 2014, '**Materializing US Security: Guantanamo's Object Lessons and Concrete Messages**'. *International Political Sociology*., pp. 20

VERMIGLI, Lorenzo. **U.S Key Players in China Policy Making**. 2012. 1 v. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Libera Università Internazionale Degli Studi Sociali, Roma, 2013.

WAYNE, Stephen J.. **The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making**. *An Electronic Journal Of The U.S. Department Of State*. Washington, p. 25-27. maio 2000.

ZOELLICK, Robert. **Congress and the making of US Foreign Policy**. *Survival*. London, p. 20-41. 07 dez. 1999.