

**RELAÇÃO SINO-AMERICANA: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES  
DEMOCRÁTICAS ESTADUNIDENSES NA FORMULAÇÃO DA  
POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE PARA A REPÚBLICA  
POPULAR DA CHINA**

**THE SINO-AMERICAN RELATIONSHIP: THE ROLE OF AMERICAN  
DEMOCRATIC INSTITUTIONS ON THE FORMULATION OF  
AMERICAN FOREIGN POLICY TOWARDS THE PEOPLE REPUBLIC  
OF CHINA**

**LA RELACIÓN SINO-AMERICANA: EL PAPEL DE LAS  
INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN  
LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERNA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS PARA LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CHINA**

**Thaís Simões Dória<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar o papel das instituições democráticas estadunidenses na formulação da Política Externa estadunidense (PEE) para a República Popular da China (RPC), notadamente os da mídia, da opinião pública e dos poderes Executivo e Legislativo. Para tanto, este trabalho fará a análise do papel de cada instituição em interação e isoladamente. Reconhecendo a complexidade do conceito e prática de Política Externa, este trabalho delimita-se à análise da mesma entre os anos de 1989 e 2001, quando houve dois importantes pontos de inflexão na relação sino-americana: o massacre na Praça Tiananmen (1989) e o debate em torno do título de Nação Mais Favorecida no governo Clinton (1993-2001). O artigo testará se houve continuidade na PEE para a RPC, analisando se a mesma se manteve em diferentes questões e qual foi o papel das referidas instituições.

**Palavras-chave:** Instituições democráticas. Política Externa estadunidense. Relação sino-americana.

**Abstract:** The present paper aims at analyzing the role of American democratic institutions on the formulation of American Foreign policy (AFP) towards The People Republic of China (PRC), namely: the media, the public opinion, and the Executive and Legislative branches. In order to do so, this work will analyze the role of each institution in itself and in relation to the others. Recognizing the complexity of the concept and practice of Foreign Policy, this paper will address it during the years of 1989 and 2001, when two inflexion points occurred in the

Sino-American relationship: the massacre on Tiananmen Square (1989), and the debate over the Most Favored Nation status during the Clinton government (1993-2001). This paper will test whether the AFP towards the PRC was continuous and what role did the institutions exerted on it.

**Keywords:** American Foreign policy. Democratic institutions. Sino-American relationship.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar el papel de las instituciones democráticas de los Estados Unidos (EE. UU.) en la formulación de la Política Exterior de EE. UU. para la República Popular de China (RPC), en particular las de los medios, la opinión pública y los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, este artículo analizará el papel de cada institución en separado e en interacción. Reconociendo la complejidad de la Política Exterior, este artículo se limita a su análisis entre 1989 y 2001, cuando hubo dos puntos de inflexión en la relación sino-americana: la masacre de la Plaza Tiananmen (1989) y el debate sobre el título de la Nación Más Favorecida bajo la administración Clinton (1993-2001). El artículo analizará si hubo continuidad en la política exterior de los EE. UU. para la RPC, analizando si se mantuvo en diferentes temas y cuál fue el papel de las instituciones.

**Palabras clave:** Instituciones democrática. Política Externa de los Estados Unidos. Relación sino-americana.

## Introdução

A literatura de Análise de Política Externa veio combater a *excessiva reificação do Estado* (LIMA, 2013, p.130) nos estudos de Relações Internacionais. Traçando uma diferença analítica entre Política Internacional e Política Externa<sup>2</sup>, propõe-se a analisar esta última com o intuito de jogar um holofote nos tradicionalmente esquecidos, e ofuscados pelo imperativo dos constrangimentos internacionais, fatores domésticos; objetivando ressaltar a importância dos mesmos na formulação e prática da Política Externa.

O presente trabalho coaduna com o entendimento erguido pela literatura de Análise de Política Externa (APE) de que a Política Externa é uma Política Pública. Com isso, analisar-se-á a formulação da Política Externa estadunidense a partir das instituições classicamente analisadas pela Ciência Política na formulação de políticas públicas, quais sejam: os poderes Executivo e Legislativo, a mídia e a opinião pública<sup>3</sup>.

Vale ressaltar que por poder Executivo entende-se não somente o presidente, mas toda a composição do mesmo. Como definido por Loewenstein, “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” (1938, p.578). E por poder Legislativo, entende-se as duas Casas do Congresso estadunidense, tanto o Senado quanto a Câmara dos Representantes.

Delimitando o foco analítico do presente artigo às referidas instituições domésticas, avança-se para como as mesmas serão aqui analisadas. Objetiva-se refletir sobre o papel dos poderes Executivo e Legislativo, da mídia e da opinião pública na formulação da política externa estadunidense (PEE) para a República Popular da China (RPC) a partir do estudo de caso do massacre na Praça de Paz Celestial chinesa em 1989 e seus desdobramentos na Política Externa dos EUA durante os governos de George H. W. Bush (1989-1993) e de Bill Clinton (1993-2001).

Para tanto, primeiro, far-se-á uma breve explanação das competências constitucionais atribuídas aos poderes Executivo e Legislativo. Segundo, analisar-se-á como a mídia e a opinião pública participam - ou não - do processo de formulação da PEE. Concomitante a esses dois aspectos da análise das referidas instituições em separado, erguer-se-á uma avaliação da interação entre estas instituições, a fim de testar se as mesmas influem na formulação da política externa estadunidense para a RPC. E se o fazem, se tem o mesmo peso de influência em qualquer assunto de política externa ou se este varia de acordo com a área abordada.

O objetivo central deste artigo é ressaltar o papel das referidas instituições democráticas na formulação da Política Externa dos Estados Unidos da América. Com isso, pretende-se direcionar o olhar analítico aos condicionantes domésticos - não em detrimento da estrutura internacional e de seus constrangimentos e incentivos, mas em consonância com o mesmo - a fim de extinguir a hierarquia da Política Internacional sobre a Política Externa nos estudos de Relações Internacionais.

Mais especificamente, objetiva-se contribuir e dialogar com a literatura de Análise de Política Externa, bem como analisar o papel das referidas instituições na formulação da PEE para a República Popular da China entre 1989 e 2001, conduzindo os estudos desde o massacre na Praça da Paz Celestial chinesa até o fim do segundo mandato do governo Clinton.

O argumento deste artigo é de que tanto os poderes Executivo e Legislativo, a mídia e a opinião pública exerceram influência na formulação da Política Externa estadunidense para a República Popular da China no período supracitado. No caso analisado, notou-se um papel mais manifesto na interação entre as demandas dos poderes Executivo e Legislativo, ainda que estes estivessem parcialmente em convergência com a opinião pública e a mídia. Afinal, como será mostrado adiante, para estas últimas, o debate em torno dos Direitos Humanos era mais saliente que a questão comercial em si<sup>4</sup>. Desta feita, não havia uma demanda objetiva sobre como lidar com a concessão do título de Nação Mais Favorecida à RPC; havia somente um desejo punitivo,

que responsabilizasse a RPC pelo massacre e incrementasse o respeito aos Direitos Humanos (DHs) na mesma.

Por fim, o presente artigo será dividido em duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, far-se-á uma explanação dos significados e da participação, em separado e em interação, das referidas instituições na formulação da PEE. Na segunda, erguer-se-á o estudo de caso do massacre na Praça Tiananmen em 1989 e de seus desdobramentos nos governos de George H. W. Bush (1989-1993) e de Clinton (1993-2001) para a PEE para a RPC.

### **Delineando as instituições: uma análise dos condicionantes domésticos na formulação da política externa dos Estados Unidos da América**

A Constituição dos Estados Unidos da América atribui diferentes competências aos poderes Legislativo e Executivo no concernente ao processo decisório de política externa. Alguns autores leem esta distribuição de competências como uma fonte de potencial intriga entre os poderes (CORWIN, 1957); outros entendem como uma medida antimajoritária que incentiva o bom funcionamento da democracia nos moldes propostos pelos *federalist papers*, sobretudo por Madison e seus seguidores (KRONLUND e MAKINEN, 2015).

Cabe ao Senado, por exemplo, ratificar ou não os tratados internacionais assinados pelo Presidente dos EUA, sendo necessário dois terços de votos afirmativos para fazê-lo. Historicamente, nem o partido Democrata nem o Republicano costumam ter dois terços de senadores. Com isso, é imperativo um entendimento mínimo entre os partidos para que os tratados sejam ratificados pelo Senado. Entretanto, notando a potencial dificuldade de ratificar certos tratados no Senado e a possibilidade de os senadores transformarem o debate em um grande teatro bipartidário, o presidente pode, e por vezes o faz, assinar os tratados como acordos presidenciais (*executive agreements*); de modo que, para estes, não é necessária a ratificação do Senado. (KRONLUND e MAKINEN, 2015)

Já a Câmara dos Representantes estadunidense cabe, dentre outras competências, declarar guerra e distribuir o orçamento do governo. Esta última atribuição é a mais ressaltada pela literatura, conhecida por *the power over the purse*, já que desde a Segunda Guerra Mundial os EUA não declararam mais guerra oficialmente<sup>5</sup>.

Ainda que ambas as Casas do Congresso possuam outras atribuições no que concerne à formulação e à prática da política externa estadunidense, as supracitadas são as que provocam

mais dissenso na relação entre os poderes Executivo e Legislativo e/ou dentro dos próprios poderes, entre os partidos e nos partidos. A depender da composição do Congresso e do partido do presidente, bem como da questão abordada, haverá mais ou menos espaço para diálogo.

Para além das competências constitucionais dos poderes, deve-se ressaltar os aspectos históricos e institucionais da relação entre eles. Por exemplo, apesar da Câmara dos Representantes ter o poder sobre a declaração de guerra, esta não foi mais utilizada desde a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, a Câmara soube reverter este quadro e achou outros meios para continuar exercendo influência em questões de segurança, qual seja: as resoluções de guerra (*war resolutions*) que autorizam ou não a participação do Exército em conflitos internacionais. Esta foi utilizada em alguns momentos icônicos, como nas duas Guerras do Golfo e na Guerra do Afeganistão. (KRONLUND e MAKINEN, 2015)

Historicamente, portanto, tanto o poder Legislativo quanto o Executivo acharam meios de driblar as competências constitucionais, usando-as como melhor lhes cabiam. Vale ressaltar, que os poderes Executivo e Legislativo<sup>6</sup> nem sempre possuem uma relação de animosidade.

A literatura<sup>7</sup> faz uma divisão em três momentos elucidando mudanças e continuidades na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Primeiro, ter-se-ia o momento em que reinou o consenso entre os poderes frente à percepção da grande ameaça comunista, este deu-se logo após a Segunda Guerra Mundial até 1967. Dentre os exemplos de medidas aprovadas e do consenso entre os poderes, encontram-se a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e os conselhos que os presidentes pediam ao Congresso sobre a Guerra do Vietnã, preocupando-se em formular uma política externa ancorada na validação de ambos os poderes.

O segundo momento vai de 1967 até 1990, começando quando o então presidente democrata Harry S. Truman (1945-1953) recorreu às Nações Unidas e não ao Congresso dos EUA para lutar na Guerra da Coreia, bem como após a escalada dos conflitos no Vietnã e a impossibilidade de terminá-lo rapidamente como era então esperado; pondo-se fim ao consenso que reinava entre os poderes Executivo e Legislativo. Estes passam a agir pelos meios que não requeriam diálogo e acordo entre eles.

Por fim e ainda em voga, tem-se o terceiro momento, o pós-Guerra Fria. Este período é o que será analisado pelo presente trabalho. Com o fim da Guerra Fria, aumenta-se a polaridade entre os partidos políticos e dentro dos mesmos. A segregação da política externa, agora

incrivelmente fragmentada em áreas, por vezes muito distantes, traz à tona a complexidade da mesma e a impossibilidade de analisá-la como homogênea.

Desta maneira, o presente artigo procurará analisar como se estabelece a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como a vinculação destes com a mídia e com a opinião pública na formulação da política externa estadunidense (PEE) para a República Popular da China (RPC). Procurará testar a hipótese de que a depender da área abordada, o Congresso ou a opinião pública ou a mídia ou o Executivo terá maior influência na formulação da PEE para a RPC.

Analisando a vinculação entre estas instituições, ficará mais evidente o aspecto institucional dos dois poderes constitucionais aqui analisados. Como, por exemplo, a prática do Congresso em fiscalizar as diretrizes de Política Externa adotadas pelo Executivo e seus desdobramentos (*Congressional Oversight*).

A fiscalização do poder Legislativo já se provou frutífera na relação sino-americana, como será mostrado adiante. Muitas vezes, o Congresso faz uso da mídia para escancarar os achados durante a fiscalização – levando-se em consideração que este possua uma relação de animosidade com o Executivo.

Portanto, uma das maneiras pela qual a grande mídia relaciona-se com o Capitólio é através da *grandstanding strategy*<sup>8</sup>, qual seja, a publicação de escândalos encontrados pelo Legislativo no exercício da fiscalização empreendida pelo mesmo sob o Executivo. Esta estratégia é frequentemente utilizada pelo Congresso, sobretudo quando este é composto por uma maioria de um partido e o presidente eleito é do outro partido, criando uma relação de competitividade entre os poderes.

A mídia, entretanto, não deve ser entendida como mero instrumento político. Muitos estudiosos<sup>9</sup> atribuem a mesma a capacidade de pautar a agenda política para a população, bem como, para os políticos. A teoria de *agenda setting* entende que a mídia pode não ter influência sobre como pensamos, ou seja, como a população posiciona-se, mas tem sobre o que esta pensa. Isto é, restringe (ou amplia, dependendo do valor normativo que se atribua a tal) os assuntos levantados e abordados em debates. Para além da capacidade de ditar a agenda, outros autores creditam à mídia, o poder de enquadrar as questões abordadas de certa maneira<sup>10</sup>. Desta forma, a mídia não teria só o poder de determinar a agenda, mas também de redigir sobre como essa agenda será tratada.

Ainda que esses estudos sejam de extrema relevância, o presente trabalho ressalta a importância não somente do sentido de emissão da mídia - ou seja, de propagação de notícias e acontecimentos - mas também de recepção, isto é, de como esta é lida e por quem é lida. John Zaller argumenta que a população é muito responsiva às mudanças de opinião (ou continuidades) retratadas pela mídia de massa (1999). Logo, a maneira como o público se posiciona sobre dada questão corresponderia, por vezes, a como a mídia o faz. Zaller entende que a mídia não é homogênea, com isso prevaleceria o posicionamento que foi majoritariamente encontrado em diferentes veículos da mídia (1999).

Os estudos de Zaller são emblemáticos para o entendimento não somente da emissão, mas também da recepção da mídia (1999). Entretanto, este trabalho não ratifica o argumento do autor de que a opinião pública tende a convergir com a mídia; de que mudanças ou continuidades no posicionamento do público estariam ligadas a maneira como dada questão fosse enquadrada na mídia. Estabelecer correlação entre as mesmas, não é suficiente para supor que a opinião pública seja reflexo da mídia. Não cabe ao objetivo central do artigo esmiuçar essas problemáticas, porém vale ressaltá-las.

A opinião pública<sup>11</sup> é um aspecto doméstico massivamente estudado pela Ciência Política estadunidense. Não à toa, boa parte dos estudos são empreendidos nos Estados Unidos da América. O arcabouço institucional dos EUA e a maneira como a democracia foi construída no mesmo possibilitam uma maior participação do público no processo decisório estadunidense.

A participação da opinião pública na formulação da política externa dos EUA aumentou durante a Guerra Fria. No início, convergia quase que unanimemente com as políticas adotadas pelos governos. No entanto, a partir da Guerra do Vietnã, esta tornou-se mais crítica à política externa estadunidense, bem como mais atenta a mesma. A Política Externa, portanto, passou a ser uma questão mais saliente (*salience*) para a população estadunidense, e também aumentou o público atento a mesma (*attentive public*).

Quando se trata de opinião pública, o quanto uma questão é saliente e qual o percentual do público que se posiciona em relação a mesma são cruciais. Por exemplo, Glynn et al. evidenciam o exemplo das ajudas empreendidas pelos EUA aos Contras na Nicarágua (1999). Entre 1986 e 1987, as pesquisas de opinião constataram que de 53% a 63% da população estadunidense eram desfavoráveis aos EUA ajudarem os Contras. Mesmo assim, o Capitólio aprovou com frequência os pacotes de ajuda aos Contras. O presidente Reagan e o Congresso

temiam que a mudança para um governo socialista na Nicarágua, dada a revolução de 1979, repercutisse negativamente nos interesses estadunidenses na região.

Pode-se, com isso, concluir que a opinião pública não foi levada em conta neste caso? Glynn et al. argumentam que,

Both Congress and the executive could afford to be unresponsive to public opinion because the issue never achieved a high enough level of *salience* for the mass public to focus on it. When their opinions were elicited by pollsters, people expressed dissatisfaction with the direction in which the Reagan administration was headed, but they had only the vaguest idea of what was going on in the region [...] Thus the Democrats felt compelled to support some policy other than simply abandoning the contras, lest Nicaragua develop into “another Cuba” ... The ghost of Joe McCarthy and the hysteria over “Who lost China?” stalked the Democrats throughout the contra aid debates. (GLYNN et al., 1999, p.15, grifo nosso)

Esta citação ressalta duas questões cruciais a este artigo: primeiro, evidencia que o quanto uma questão é saliente para o público determina se este terá maior ou menor possibilidade de influir no processo decisório de política externa; segundo, acentua a questão bipartidária e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste caso, os democratas decidiram conformar com as políticas do governo republicano, pois ainda eram assombrados pelos fantasmas de Cuba e da “perda da China” (*loss of China*)<sup>12</sup> em 1949, episódios, cuja culpa foi atribuída aos Democratas.

Desde o já exposto, a opinião pública, a mídia, os poderes Executivo e Legislativo, estes últimos mais claramente, podem influir mais ou menos no processo decisório de política externa dos Estados Unidos da América a depender, dentre outros fatores: da saliência da questão para o público bem como de que maneira este se posiciona em torno da mesma; do contexto político, ou seja, da composição dos poderes; do momento histórico que os partidos se encontram; do enquadramento da mídia e da receptividade da população em geral acerca do mesmo.

Na seção seguinte, analisar-se-á o caso específico do massacre na Praça da Paz Celestial chinesa em 1989 e de como este reverberou na relação sino-americana, a fim de testar se a hipótese levantada no parágrafo anterior, ancorada na literatura - de que o potencial de influência das referidas instituições na formulação da política externa estadunidense varia de acordo com os fatores supracitados - comprova-se ou não no caso da relação sino-americana entre 1989 e 2001.

### **Tiananmen: The week that changed the world<sup>13</sup>**

O massacre na praça da Paz Celestial chinesa (Tiananmen) em quatro de junho de 1989 pôs fim a quase três meses de protestos, inicialmente estudantis, culminados pela morte de uma

vez líder chinês Hu Yaobang<sup>14</sup> em 15 de abril de 1989. A expulsão do mesmo do conselho dos membros seniores do Partido Comunista Chinês deixou ressentimento na população, que via no mesmo uma possibilidade de mudança, atribuíam a ele valores mais caros ao público estudantil chinês.

A partir de então, os protestos foram escalando, chegando a manifestações que contaram com mais de um milhão de chineses – dentre estes: parte da população civil, da mídia chinesa, dos intelectuais (sobretudo da Universidade de Pequim), que fizeram um grande círculo para protegerem os estudantes de potenciais represálias do governo. Em maio, os estudantes escreveram uma proposta para o governo, na qual demandavam doze condicionantes para encerrarem os protestos. O governo rejeitou as propostas. (SUETTINGER, 2003).

No 4 de junho, o movimento estudantil já tinha perdido muito da sua viabilidade internacional e força doméstica; ainda que não previssem, aquele fora o dia em que a esperança morrera e junto com ela a possibilidade de mudança no futuro próximo. Neste dia, havia entre três a cinco mil estudantes protestando, quando o governo mandou o Exército reprimi-los violentamente, resultando em muitas mortes. Deng Xiaoping, então secretário-geral do Partido Comunista Chinês, ordenou que a represália continuasse por mais três dias, escalando o número de mortes, inclusive de pessoas que não estavam relacionadas aos protestos ou sequer estavam na Praça Tiananmen. (SUETTINGER, 2003).

Naquele momento, o presidente dos Estados Unidos da América era George H. W. Bush (1989-1993) do partido republicano, que já havia sido vice-presidente dos EUA de 1981-89 e fora também embaixador dos EUA na RPC, durante o período em que as relações sino-americanas ainda não haviam sido restabelecidas.

George H. W. Bush assumiu a presidência contando com um Congresso majoritariamente democrata (55-45 no Senado e 259-174 na Câmara dos Representantes). Quando dos acontecimentos da Praça Tiananmen, George H. ainda não havia desenhado sua política para a Ásia, nem sequer tinha nomeado Richard Salomon como representante dos EUA para as relações asiáticas. (SUETTINGER, 2003)

Desta feita, o poder Executivo não sabia muito bem como reagir aos acontecimentos, e sabia que se desagradasse à população estadunidense, o Legislativo, majoritariamente Democrata, o responsabilizaria. Como afirma Suettinger,

None of the top policymakers had a particularly good idea of what was taking place in China early in 1989. Neither State Department cables, nor intelligence reporting, nor the increasing volume of U.S. media reporting on China had given them a very clear idea of the nature of the

sociopolitical changes ongoing in China or the struggles that were going on within the leadership. [...] President Bush had a strong personal interest in China and U.S. policy toward China and made it clear from the outset that he would be very active in promoting U.S.-PRC relations. [...] Bush also believed that U.S.-China relations, especially the growing economic interaction between the two countries, was important for the development of a more open and democratic system in China. (SUETTINGER, 2003, p. 63)

Como exposto na citação acima, os protestos em Tiananmen haviam tido grande repercussão na mídia internacional, com especial destaque nos noticiários estadunidenses. Tanto a população quanto a mídia expressaram grande interesse pela questão. Muito deste interesse pode ser atribuído ao enquadramento dos protestos chineses como sendo símbolo de valores democráticos estadunidenses, “*Made in the USA stamp on it*”<sup>15</sup>, bem como ao iminente fim da Guerra Fria e a necessidade de expandir os valores democráticos estadunidenses para o mundo, ratificando a vitória também na guerra de valores que constituiu a Guerra Fria.

No que concerne à mídia, já em abril de 1989, a partir da morte de Hu Yaopang, começara a cobertura estadunidense, escalada pela visita do então líder soviético Gorbatchev à RPC em maio daquele ano. Alguns jornalistas estadunidenses defendem que o massacre na Praça Tiananmen foi um ponto de inflexão na cobertura midiática, que a partir daquele momento passava a televisionar e noticiar sobre os eventos 24 horas ao dia, todos os dias. Um dos defensores disto é o emblemático jornalista estadunidense, chefe do departamento da CNN em Pequim em 1989, Mike Chinoy, o qual argumenta que,

The images from that time - the Goddess of Democracy, the man in front of the tank – became enduring symbols of popular resistance to injustice. In the United States, *the coverage of Tiananmen redefined the relationship between the press, public opinion, and foreign policy-making*, and brought an end to the romance in Sino-American relations that had begun with Richard Nixon's trip in 1972. (CHINOY, 2014, p.1, grifo nosso)

Esta afirmativa corrobora com a noção de que a mídia estadunidense enquadrava os protestos chineses como pró-democráticos, nos moldes estadunidenses de democracia. Esta visão reverbera até hoje e, por isso, as imagens das atrocidades cometidas em Tiananmen continuam assombrando a possibilidade de uma relação mais cooperativa entre os EUA e a RPC, apoiada pela população estadunidense; esta continua nutrindo a perspectiva (ou *misperception*) da RPC como uma grande ameaça aos EUA e aos valores democráticos deste<sup>16</sup>. Como publicado em 2014, então 25 anos dos acontecimentos em Tiananmen, pelo The New York Times (NYT),

It was 25 years ago Wednesday that Chinese troops conducted a bloody crackdown on thousands of pro-democracy demonstrators in Tiananmen Square. At the time, Nicholas Kristof, The New York Times's Beijing bureau chief, reported that “by ordering soldiers to fire on the unarmed

crowds, the Chinese leadership has created an incident that almost surely will haunt the government for years to come.” (NYT, 2014, p.1)

Este mesmo artigo do NYT, cita muitas manchetes que publicaram em 1989 ao decorrer da escalada das manifestações e fim das mesmas<sup>17</sup>. Em consonância com o posicionamento da mídia, que se encontrava perplexa pelos acontecimentos na RPC e pela morte da possibilidade de instaurar a democracia na mesma, estava o posicionamento da população estadunidense. Logo após os acontecimentos, ainda em outubro daquele ano, decaiu em muito a visão favorável que o público nutria pela RPC, desde a reaproximação com a mesma em 1979 e a admissão da mesma à ONU em 1972.

Há diversas pesquisas de opinião feitas nos Estados Unidos da América que ratificam a afirmação anterior. Abaixo, está um gráfico que sintetiza a flutuação na opinião pública estadunidense entre momentos em que esta se mostra mais favorável e outros menos favorável à RPC.

É interessante notar a mudança entre fevereiro e agosto de 1989 da opinião expressa pela maioria da população estadunidense como sendo favorável a uma maior aproximação com a RPC. Em fevereiro, mais de 70% da população estadunidense nutria uma perspectiva amigável em relação à RPC, percentual que desmorona para pouco mais que 30% em agosto de 1989 e que só vai voltar a subir - mesmo assim a passos pequenos - a partir de 1993.

Com o exposto pelo gráfico pode-se afirmar que a opinião pública flutua, mas não é volátil, ou seja, que esta reage a eventos, como o massacre na Praça de Paz Celestial chinesa, permanecendo, no entanto, coerente; que as mudanças não são de curto prazo. Neste caso, a opinião pública, a mídia estadunidense e o Congresso, como será mostrado a seguir, não estavam fragmentados pelo bipartidarismo no concernente ao massacre em Tiananmen; ambos os partidos e partidários estavam horrorizados pelos acontecimentos e demandavam que o governo estadunidense reagisse aos mesmos com punições rígidas. Ancoravam essas demandas de punição no imperativo dos Direitos Humanos, os quais foram cruelmente desrespeitados pelo governo chinês.

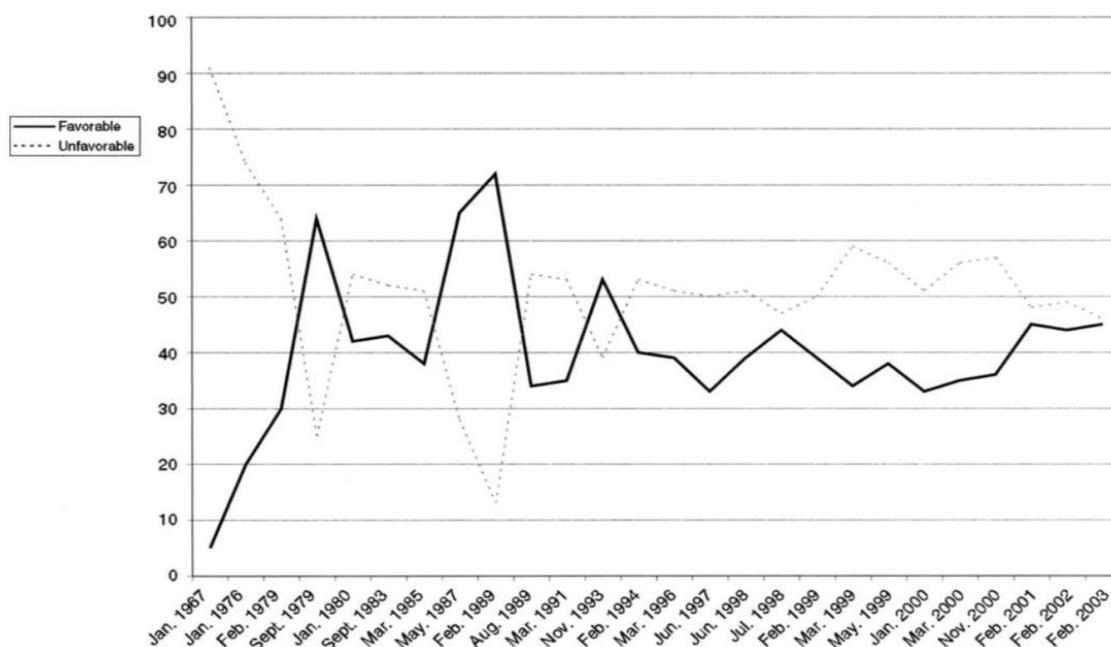


Gráfico I – Opinião pública estadunidense em relação à RPC (favorável x desfavorável)

Fonte: GALLUP ORGANIZATION apud HOLSTI, 2004, p.87.

Como ressaltado na citação de Chinoy (2014), os acontecimentos em Tiananmen mudaram o caráter da relação entre a opinião pública, a mídia e a formulação da política externa estadunidense. Estas agora encontravam-se mais engajadas, como já o eram no período na Guerra Fria, porém agora mais críticas. As questões de política externa tornavam-se mais salientes ao público, de modo que este não pudesse ser ignorado sem que houvesse custos políticos.

Stephen J. Wayne atribui à Guerra do Vietnã, a mudanças institucionais e à crescente polarização partidária, o aumento da participação do Legislativo na formulação da política externa estadunidense (2000). Para este autor, a percepção de que o Executivo fracassou no gerenciamento da Guerra do Vietnã, não atendendo prontamente às demandas públicas; as mudanças institucionais que resultaram na descentralização da condução da PEE, que agora tinha tanto o poder Executivo quanto o Legislativo dividido em Comitês, subcomitês, sendo cada um responsável por uma área da PEE; e, por fim, o aumento da polarização entre os partidos e nos partidos resultaram em uma maior participação do Capitólio na PEE. Com isso, o Executivo deixava de ser o principal condutor da PEE para toda e qualquer questão, tendo

que dividir a autonomia com o Congresso, conseqüentemente, com a opinião pública e a mídia, por estas terem uma relação mais responsiva com o poder Legislativo.

Para além das competências constitucionais, sobretudo a de ratificar tratados internacionais assinados pelo presidente e a da distribuição do orçamento público (*the power over the purse*), o Congresso, durante o governo de George H. (1989-93), composto por uma maioria Democrata, usou-se também de instrumentos institucionais na relação com o Executivo de então; sobretudo dos já citados *grandstanding* e da fiscalização do Executivo (*Congressional Oversight*). Exemplos do uso do mesmo durante o governo de George H. pelo Capitólio são mais evidentes em outras questões de política externa, que não a relação sino-americana, portanto não serão aqui analisados.

Com a ampla cobertura midiática da escalada das manifestações que culminaram no massacre na Praça de Paz Celestial chinesa em 1989, a situação nos EUA desenhava-se da seguinte maneira: por um lado, o presidente, George H., tinha um bom relacionamento com o líder chinês Deng Xiaoping e pretendia incrementar a relação sino-americana, sobretudo através da diplomacia presidencial; do outro lado, encontravam-se a opinião pública, a mídia e o Congresso, que após o ocorrido, estavam atônitos com a crueldade do governo chinês para com sua população e com a falta de valores democráticos na RPC, sobretudo do desrespeito aos Direitos Humanos; e, com isso, demandavam uma PEE mais rígida, que sancionasse a RPC, punindo-a severamente pelos acontecimentos.

Destarte, desenhou-se claramente uma situação de maior animosidade entre os poderes Executivo, então republicano, e Legislativo, majoritariamente democrata. Na verdade, o bipartidarismo não era a principal fonte de dissenso entre os poderes, mas sim a maneira como a PEE para a RPC viria a ser conduzida dado o massacre em Tiananmen. Como ratificam Skidmore e Gates,

Bush favored a relatively conciliatory stance designed to preserve U.S. ties with Chinese political leaders. Congress favored a more punitive approach aimed at signaling American outrage toward the Chinese government's brutal handling of pro-democracy demonstrations by students and workers. These differing perspectives led to clashes between the president and Congress over three major issues: the extent of political and economic sanctions to be imposed to China; the status of Chinese students studying in the United States at the time of the crackdown; and whether the United States should continue to grant Most Favored Nation trading privileges to China. (SKIDMORE, GATES, 1997, p. 517)

No início, isto é, logo após o massacre, ainda havia alguns republicanos no Congresso que apoiavam a política do presidente para a RPC. Entretanto, conforme estes foram percebendo que o presidente Bush não implementaria sanções severas à RPC, foram deixando

de apoiá-lo. Os principais impasses residiam nas três questões supracitadas. Das quais, a concessão do título de Nação Mais Favorecida (MFN, sigla em inglês) será aqui mais profundamente analisada.

Apesar de todo o dissenso, o presidente Bush conseguiu conduzir bem o debate, de modo que as punições aprovadas pelo Legislativo não foram tão duras quanto este pretendia.

The final version of the amendment put into law the restrictions President Bush had already imposed on China — munitions list bans and suspension of technology transfers — and added a suspension of OPIC guarantees for private investment in China, a ban on TDP activity in China, and tighter restrictions on dual-use nuclear technology for China. The amendment passed the House by a vote of 418-0 on June 30 – a veto-proof margin. The Senate passed a similar bill in July, 81-10. (SUETTINGER, 2003, pp. 84-85)

Naquele momento, o Congresso – mesmo contando com o amplo apoio da opinião pública e da mídia – não conseguiu avançar nas sanções à RPC como gostariam. O presidente Bush contornou os debates, de modo a ceder somente em pontos que sabia não alterarem profundamente a cooperação na relação sino-americana. No entanto, a relação com a RPC e a demanda por punições não cessaram ali. A partir de então, a relação sino-americana passou a ser uma questão marcadamente eleitoral, contando com grande atenção do público em torno da mesma, e representando uma questão conflitiva entre os poderes Executivo e Legislativo. (TROBOWITZ, JUNGKUN, 2012)

Nas eleições presidenciais de 1992 nos EUA, disputavam principalmente os candidatos democrata Bill Clinton e o republicano George H. W. Bush, que tentava uma reeleição. George H. já tinha deixado claro que pretendia manter relações mais amistosas com a RPC no seu mandato (1989-93) e assim o fazia mesmo que em detrimento das oposições no Congresso, na opinião pública e na mídia. Bill Clinton, em contrapartida, durante as eleições, afirmava que caso eleito passaria a condicionar a concessão do título de Nação Mais Favorecida (MFN) à RPC a melhorias nos Direitos Humanos<sup>18</sup>.

Entre 1989 e 1995, doze projetos de lei foram debatidos no Congresso a fim de revogar ou condicionar a concessão do título MFN à RPC. Nenhum dos projetos eram claros quanto ao que deveria ser feito, como seriam mensuradas as mudanças nos Direitos Humanos, ou ainda a quais Direitos Humanos referiam-se especificamente – se o direito a manifestações, por exemplo, ou à liberdade religiosa. Com isso, nenhum dos projetos foi implementado. (DRURY, LI, 2006)

Apesar da não implementação dos projetos de lei, a quantidade dos mesmos propostas pelo Congresso demonstra como a questão era saliente ao mesmo e, ainda, que esta não ficou

restrita ao momento logo após o massacre, mantendo-se até pelo menos 1995. Logo, a retórica punitiva adotada por Bill Clinton nos momentos das eleições somada à insatisfação da população, do Congresso e da mídia em torno da PEE para a RPC do governo Bush, ajudaram na vitória de Bill Clinton à presidência dos EUA.

A importância do debate sobre o título Nação Mais Favorecida reside no fato de que este implica em uma relação bilateral comercial pautada em taxas de importação não discriminatórias, isto é, são aplicadas às importações chinesas a mesma tarifa de importação que os EUA aplicam a outros países na mesma categoria de produtos. Isto é, se para vestuário os EUA estabelecessem uma taxa de importação de 15% com a Indonésia, esta mesma seria mantida para a relação comercial com a RPC.

No concernente ao condicionamento do título MFN à RPC a melhorias nos Direitos Humanos, o Congresso não era tão unânime quanto à desejabilidade do mesmo. Havia os que defendiam que o título deveria ser concedido pelos EUA, mesmo se a RPC não melhorasse suas políticas de Direitos Humanos. Estes argumentavam que não conceder o título prejudicaria também os EUA.

De fato, caso o título não fosse concedido à República Popular da China, os valores dos produtos chineses aumentariam demasiadamente no mercado estadunidense. Muitos desses produtos servem de insumo para a produção industrial dos EUA, muitos outros para o mercado varejista dos EUA (sobretudo da Walmart). Calcula-se que caso o título não fosse concedido à RPC, haveria um aumento em cerca de 95% dos produtos importados da República Popular da China pelos EUA, que totalizariam 99.580.5 milhões de dólares até 2000. (PREGELJ, 2001).

Em um relatório para o Congresso estadunidense, Vladimir N. Pregelj, especialista em comércio e finanças internacionais, condensou em uma tabela os setores que seriam mais afetados caso a concessão do título MFN fosse retirada da RPC pelos Estados Unidos da América (2001). Pregelj ressaltou também que a não concessão do título afetaria indiretamente outros parceiros dos EUA; nomeadamente, Hong Kong, que beneficia-se comercialmente por transportar 60% das exportações chinesas através de seu porto, Taiwan e Japão.

Tabela 1: Taxas de importação chinesas nos Estados Unidos da América caso o título MFN fosse revogado

	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 materials	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)

Tinha-se então, por um lado, o anseio de punir severamente a República Popular da China, dentre outras maneiras, através da possível retirada do título MFN da mesma, caso esta não demonstrasse melhoria nos Direitos Humanos (DHs), mais especificamente nos citados na nota de fim dezessete; por outro lado, retirar o título arcaria em custos econômicos para os EUA também, custos estes que não ficariam restritos à elite comercial, mas que chegariam até o consumidor final, a população. Quão dispostos estavam a população e os políticos estadunidenses a arcarem com estes custos? O desejo de punir a RPC só seria atendido caso o título MFN fosse retirado?

Quando eleito, o presidente Bill Clinton decidiu conceder o título de Nação Mais Favorecida à RPC em 1993 sem condicionantes, mas alegou que este só seria concedido novamente em 1994 caso a RPC incrementasse o respeito aos Direitos Humanos. Assim como os doze projetos de lei que propunham o condicionamento ou a revogação do título, Clinton também não deixou claro, ainda que tenha explicitado quais áreas de DHs que seriam cobradas melhorias, como iria mensurar se estas foram feitas.

Ainda sobre os doze projetos de lei, mesmo que nenhum deles tenha sido implementado, dois deles merecem ser evidenciados – um exposto na 102ª sessão do Congresso e outro na 103ª. Ambos sugeriam condições que deveriam ser impostas à concessão do título MFN à RPC.

Ambos passaram nas duas Casas do Congresso, mas foram vetados pelo presidente Clinton. O veto foi, depois, mantido pelo Senado. (PREGELJ, 2001)

Estes dois projetos de lei comprovam que o Congresso demandava por maior rigidez na concessão do título à RPC. Uma maneira menos tradicional de interpretar os mesmos, seria entender as sucessivas tentativas do Congresso em condicionar à concessão do título MFN como um modo de transmitir para os líderes chineses que os EUA estavam atentos às violações de Direitos Humanos e que caso essas passassem do limite – da irônica e pouco persuasiva *red line* – os EUA não mais tolerariam. Esta interpretação pode ser ancorada no modelo de dois níveis de Robert D. Putnam (2010).

Ainda que o presidente Clinton também parecesse coadunar com a necessidade de mais rigidez para com a RPC, em 1994 Clinton volta atrás e renova o título de Nação Mais Favorecida à RPC sem ancorá-lo a melhorias nos DHs. Clinton pautou a renovação no argumento de que a RPC respeitava o direito à liberdade de emigração – requisito imposto pela emenda estadunidense Jackson-Vanik, que data de 1974 – elaborada no contexto da Guerra Fria para a concessão do título a países então comunistas. (DÓRIA, 2016)

As duas sessões seguintes do Congresso estadunidense procuraram refutar o título MFN concedido pelo presidente Clinton à RPC. Entretanto, não conseguiram angariar votos suficientes para fazê-lo. Todas as demais tentativas futuras neste aspecto falharam. A retirada do título de Nação Mais Favorecida da RPC afetaria demasiadamente a economia estadunidense. Apesar de ter prometido nas eleições e, ainda, de ter inicialmente condicionado a concessão do mesmo em 1994 a melhorias nos DHs, o presidente Clinton percebeu a inviabilidade econômica de fazê-lo.

Ao mesmo tempo, a questão vinha perdendo visibilidade midiática e a opinião pública já não enxergava a questão com tanta saliência. Sem esses dois fatores, o Congresso via-se enfraquecido diante do Executivo. Mesmo que durante o governo Clinton (1993-2001), o Legislativo e o Executivo aparentassem, na retórica, estarem mais alinhados em relação à PEE para a RPC – diferente do que se notou durante o governo George H. (1989-93), que não somente discordava do Congresso, como também o ignorava no processo de tomada de decisão – a retirada do título de Nação Mais Favorecida da RPC arcaria em custos econômicos e políticos dentro e fora dos EUA que nenhum presidente gostaria de assumir.

Enfim, reconhecendo que o termo Nação Mais Favorecida poderia aparentar que o título MFN era um privilégio, e não uma questão de normalidade comercial, em 1998, o termo foi

alterado para “Relações comerciais normais” (NTR, sigla em inglês) na sessão 5003 da Lei da Reestruturação e de Reforma Federal de 1998 (P.L. 105-206). E até 2001, Clinton continuou concedendo o título de NTR para a República Popular da China todos os anos de seu governo. O debate caminhava agora para a necessidade de fazê-lo caso se ambicionasse a entrada da RPC na Organização Mundial do Comércio (OMC) e parecia ir, aos poucos, desvinculando-se do massacre em Tiananmen.

Imaginava-se que caso a República Popular da China entrasse na OMC, a flutuação virtual do yuan não mais aconteceria. Além disso, a RPC conformaria com as normas comerciais internacionais, incrementando a segurança econômico-comercial estadunidense – que se vê altamente insegura devido, entre outras coisas, ao déficit comercial com a RPC<sup>19</sup>.

Por fim, em 11 dezembro de 2001, a República Popular da China tornou-se oficialmente o 143º Membro da Organização Mundial do Comércio. Com isso, o título de Nação Mais Favorecida, ou como é chamado nos Estados Unidos, NTR, é obrigatoriamente concedido a mesma, bem como a todos os membros da OMC. Encerrando, desta maneira, o debate em torno de condicionar a concessão do mesmo aos Direitos Humanos.

### **Considerações Finais**

O massacre na Praça da Paz Celestial chinesa em 1989 impactou enormemente a economia chinesa e a perspectiva que o mundo passou a ter sobre a República Popular da China. Calcula-se que, em 1989, a receita provinda do turismo na RPC diminuiu 20% e os empréstimos internacionais caíram 40%; que os investimentos diretos externos sofreram uma queda de 22% no primeiro semestre de 1990. (HARDING, 1990)

Inicialmente, Pequim não cedeu às demandas estadunidenses de melhorias nos Direitos Humanos, sobretudo por acreditarem que os EUA haviam financiado os protestos anti-governo. Entretanto, já na segunda metade de 1990, a RPC percebendo que não tinha poder de barganha e, ao mesmo tempo, que se contribuísse em áreas não tão sensíveis, poderia reverter a perspectiva negativa disseminada pelos acontecimentos em Tiananmen, visto que tinham em George H. um entusiasta da relação sino-americana. Como expõe Harry Harding,

Beijing released another batch of political dissidents, including some of those most widely known inside China and abroad; announced contracts to purchase a large number of Boeing passenger aircraft and long-distance telecommunications technology from AT&T; and agreed to permit Fang Lizhi and his family to leave from the American Embassy for Great Britain [...] The decision to make these gestures was very likely related to China’s concern over the possible termination of its most-favored-nation status and its desire to secure the resumption of foreign lending. (HARDING, 1990, p.14)

É interessante notar, que dentre as concessões feitas por Pequim, duas delas são na esfera econômica – a compra de aviões da Boeing e de tecnologia de telecomunicação da AT&T. Concessões estas que não estavam em nada vinculadas ao massacre de Tiananmen; eram tão somente uma tentativa de melhorar a imagem da RPC dentro dos grupos de interesse estadunidenses, sobretudo no Congresso, que como mostrado na seção anterior, demandavam severas punições à RPC; dentre elas a possibilidade de revogar ou condicionar a concessão do título de Nação Mais Favorecida.

Harry Harding, cientista político estadunidense especializado na República Popular da China, já em dezembro de 1990, quando escreve a citação supracitada, tinha ciência de que o presidente George H. W. Bush tinha mentido para a população e que, como argumentado pelo presente artigo, agiria em prol de uma relação sino-americana mais cooperativa – sem atender às demandas punitivas do Congresso, da opinião pública e da mídia – apesar de qualquer oposição que pudesse enfrentar por isso. Como afirma neste trecho,

The muted rhetoric of the Bush Administration, and particularly the two Scowcroft visits to China in 1989, may have unintentionally supported this assessment in China. The first, secret, visit implied to Chinese leaders that the Bush Administration was prepared to deal with China despite its assurances to the American public that it had suspended high-level official dialogue. (HARDING, 1990, p.16)

Destarte, durante o governo George H. (1989-1993) nota-se que o poder Executivo prevaleceu na formulação da política externa estadunidense para a República Popular da China. Neste caso, houve um predomínio do Executivo não por este ser, histórica- institucional- e constitucionalmente atribuído de vantagens sobre as demais instituições, mas pela inclinação do governo George H. em favorecer relações mais benéficas com a RPC e, do mesmo ter conseguido estabelecer um diálogo com os líderes chineses, demandando vagas concessões e negociando as políticas que seriam implementadas.

O então presidente George H. conseguiu estabelecer o diálogo com os líderes chineses por já ter trabalhado com os mesmos quando foi embaixador dos Estados Unidos na RPC – em um momento em que a relação sino-americana ainda não havia sido restabelecida; sendo, portanto, um grande entusiasta da cooperação sino-americana, sobretudo econômica. Bush sabia como agir discretamente, sem alarmar a população, a mídia ou mesmo o Congresso – como o fez quando foi o embaixador, e também nas citadas visitas secretas à RPC – sobre as quais tinha garantido ao público estadunidense que o diálogo oficial com a RPC havia sido rompido.

A decisão de estabelecer uma política externa mais cooperativa com a RPC no momento em que a população, o Capitólio e a mídia estavam estarelecidos com a crueldade do massacre em Tiananmen – em que estes demandavam por severas punições ao governo chinês, a fim de induzi-lo, ou melhor, convencê-lo que a relação sino-americana só seria benéfica para os dois caso a RPC respeitasse os Direitos Humanos – cobrou seu preço. Na eleição de 1992, George H. W. Bush não consegue se reeleger, perdendo para o oponente democrata Bill Clinton, que se elege com a retórica de que puniria a RPC pelos acontecimentos através do condicionamento do título de Nação Mais Favorecida à RPC a melhorias nos DHs. Ainda que, como visto na seção anterior, na prática, durante os dois mandatos do governo Clinton (1989-2001), este não elaborou além da retórica e renovou, anualmente, o título MFN para a RPC sem condicioná-lo a melhorias de Direitos Humanos.

O governo Clinton (1989-2001), entretanto, difere em muitos aspectos do governo George H. (1989-1993) no concernente à política externa estadunidense para a RPC. Clinton procurou ativamente considerar e alinhar-se ao posicionamento tanto do Congresso como da opinião pública em torno de Pequim. Portanto, tinha uma retórica que correspondia aos anseios do Congresso e da população estadunidenses.

Em contrapartida, na prática da política externa estadunidense, não condicionou o título MFN a melhorias nos DHs como havia prometido, tampouco permitiu que os dois projetos de lei aprovados em ambas as Casas do Congresso sobre o condicionamento da concessão do título passassem, vetando-os. Com isso, o poder Legislativo entendeu que não poderia acreditar nas promessas do governo Clinton e que para influir na formulação da PEE para a RPC precisaria agir pelos meios institucionais e não pelas competências constitucionais.

Notando que a questão da concessão do título de Nação Mais Favorecida vinha perdendo visibilidade na mídia e saliência na população, o Congresso investe em fiscalizar minuciosamente o poder Executivo. Enfim, em 2000, descobrem que a venda de tecnologia de mísseis via satélite para a RPC – então proibida como forma de sanção pelo massacre em Tiananmen - não havia cessado durante o governo Clinton. Envia, portanto, esta descoberta para grande mídia, usando-se da estratégia de *grandstanding*, e causam grande alarde na população. (WAYNE, 2000)

Naquele momento, parecia que tanto o governo Bush quanto o Clinton no concernente à política externa estadunidense para a RPC não eram responsivos às preferências da população e que a infringiam secretamente sempre que julgassem necessário.

À primeira vista, esta sensação parece verdadeira, bem como a sensação de que quem formulava a política externa dos EUA para a RPC era a dinâmica econômica internacional e não os fatores domésticos estadunidenses. Entretanto, alguns pontos merecem destaque. Primeiro, as preferências da população convergiam com as do governo Clinton, esta demandava sim uma política externa mais punitiva, bem como era saliente a questões de Direitos Humanos. Porém, quando perguntada se pagaria os custos de condicionar o título MFN aos DHs, a população recuava. Segundo, apesar dos doze projetos de lei, sobretudo os dois aprovados no Legislativo, o Congresso também era hesitante quanto à necessidade de arcar com estes custos. Havia, como citado na seção anterior, uma grande parte do Congresso que advogava pela separação das questões comerciais e de Direitos Humanos, buscando uma maior assertividade política e também mitigar os efeitos colaterais que a união destas áreas podiam gerar para os EUA.

Já no segundo mandato do governo Clinton (1998-2001), quando se altera inclusive a nomenclatura do título para NTR, na tentativa de ganhar apoio da população, direcionava-se crescentemente a questão da concessão do título à desejada participação da República Popular da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), a fim de inserir a RPC no seguimento das normas comerciais internacionais.

Ainda que não seja conclusivo, o estudo do massacre na Praça Tiananmen em 1989 e de seus desdobramentos durante os governos Bush (1989-1993) e Clinton (1993-2001) para a política externa estadunidense para a República Popular da China demonstram que estes foram de veras dois pontos de inflexão na relação sino-americana. Como também, que a relação sino-americana não deve ser lida dicotomicamente, como se de um lado houvesse *dragon slayers* e do outro, *panda huggers*.

Além disso, comprova parcialmente a hipótese de que o poder de influência de cada instituição varia de acordo com a área abordada, pelo menos no que diz respeito à PEE para a RPC. Parcialmente, porque, como ressaltado, não é somente a área abordada que atribui maior ou menor valor às referidas instituições, mas também a saliência da questão para o público; o contexto político, isto é, a composição partidária dos poderes e suas preferências – além de como estas convergem ou não com a população e com a mídia; do momento histórico em que os partidos encontram-se, se estes tem poder de barganhar uma participação mais ativa na PEE, ou se estão em um momento em que ainda são creditados por eventos passados – como no caso da “*fall of China*” pelos Democratas em 1949; da emissão da mídia e de como esta, em sua

maioria, enquadra as questões abordadas, igualmente de como esta é recebida pela população e políticos.

O estudo do caso escolhido mostrou que a política externa estadunidense para Pequim manteve-se no período analisado se considerada a política externa agregada, ou seja, sem distinção de áreas. Caso percebida isoladamente, a PEE para a RPC alterou em algumas áreas, sobretudo na de Direitos Humanos e de comércio. Inicialmente, não na relação comercial sino-americana *per se* como a população, a mídia e o Congresso demandavam, mas no uso da retórica punitiva depois do massacre em Tiananmen e da ameaça iminente de condicionar a concessão do título NTR aos DHs, que levou à conformação de Pequim às normas comerciais em 2001, quando a RPC entra na OMC, além da alteração de políticas subjacentes, sobretudo do incremento na relação econômica com grandes empresas estadunidenses (nomeadamente, Boeing e AT&T).

A continuidade da política externa agregada pode-se atribuir deveras a fatores internacionais, aos constrangimentos e incentivos da estrutura internacional. Já as mudanças são melhores creditadas ao papel ativo dos fatores domésticos aqui analisados – nomeadamente, os poderes Executivo e Legislativo, a opinião pública e a mídia, sobretudo a relação entre eles.

Com isso, evidencia-se que todas as quatro instituições elegidas por este artigo tiveram papel na formulação da política externa estadunidense no caso estudado. Ainda que, a relação entre as preferências de cada um – seja da população, da mídia, dos poderes constitucionais - não sejam notadas diretamente. Isto é, não é porque o Congresso propôs que o título NTR fosse condicionado a melhorias de DHs que este o foi. Entretanto, *a posteriori*, a RPC acabou aderindo às normas comerciais internacionais, quando entrou na OMC. Com isso, esta terá que conformar também a alguns dos Direitos Humanos demandados pelo Congresso, sobretudo em relação à regulamentação do trabalho e a extinção do trabalho escravo.

Em conclusão, a formulação da política externa estadunidense para Pequim convergiu, em grande medida, com as demandas feitas pelas quatro instituições aqui analisadas no período escolhido 1989-2001. É importante entender que a prática da política externa pode ir de encontro a sua formulação, visto que outro fator é implementado na mesma, qual seja, a imprevisibilidade de como o outro, no caso a RPC, reagirá a mesma.

## Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Fernando. Agendamento da política. In: RUBIM, Antônio A. Canelas (Ed.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo;Salvador: Unesp; EdUfba. 2004. p. 41-71.
- BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis. 1982. p. 137-151.
- CORWIN, Edward S.. *The President, Office and Powers: 1787–1957, History and Analysis of Practice and Opinion*. Nova York: New York University Press. 1957. 519 p.
- DÓRIA, Thaís Simões. *O vaivém da Política Externa estadunidense: O estudo da relação sino-americana entre 1989 e 2001*. 2016. 60 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- DRURY, A. Cooper; LI, Yitan. U.S. Economic Sanction Threats Against China: Failing to Leverage Better Human Rights. *Foreign Policy Analysis*. Malden. maio 2006. p. 307-324.
- ELSEA, Jennifer K.; WEED, Matthew C.. *Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications*. 2014. Elaborado por Congressional Research Service RL31133. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL31133.pdf>. Acesso em: 10.05.2018.
- ERIKSON, Robert; TEDIN, Kent. (2011). *American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact*, 8ª Edição. Londres: Longman.
- 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. jun. 1989. p. 245-254.
- GLENNON, Michael J. *National Security and Double Government*. New York: Oxford University Press, 2014. 257 p.
- GLYNN, Carrol; HERBST, Suzan; O'KEEFE, Garret; SHAPIRO, Robert. (1999). *Public Opinion*. Boulder: Westview Press.
- 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: 20.06.2018.
- HARDING, Harry. The Impact of Tiananmen on China's Foreign Policy. *The National Bureau Of Asian And Soviet Research*. Seattle. dez. 1990. p. 5-17.

HOLSTI, Ole R. *Public Opinion and Foreign Policy*. Michigan: The University Of Michigan Press, 2004. 378 p.

HUDSON, Valerie M.. *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*. Foreign Policy Analysis. Oxford. fev. 2005. p. 1-30.

KRONLUND, Anna; MÄKINEN, Teemu. *Topicality of the separation of powers: The US Congress and foreign policy processes*. 2015. Elaborado por Finnish Institute of International Affairs. Disponível em: <https://www.fiia.fi/en/publication/topicality-of-the-separation-of-powers>. Acesso em: 10.06.2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Contexto Internacional, vol. 22, no 2, 2000, p. 265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa*, in: E. Marques e C. A. Pimenta de Faria (orgs.), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013, p. 127-153.

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

MILNER, Helen V.;TINGLEY, Dustin. *American Foreign Policy and Domestic Politics*. Princeton: Princeton University Press, 2015. 430 p.

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: 08.06.2018.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. *Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 56, n. 1,2013, p.40-59.

PREGELJ, Vladimir N.. *Most-Favored-Nation Status of the People's Republic of China*. Washington: CRS Report For Congress, 2001. 20 p.

PUTNAM, Robert D.. *Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*. Rev. Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, junho 2010. p. 147-174.

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

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. jun. 2012. p. 189-211

WALLER, Wynne Pomeroy; IDE, Marianne. *China and Human Rights*. The Public Opinion Quarterly. New York. primavera, 1995. p. 133-143.

WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill, 1979.

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

WIKE, Richar. *Americans' Views of China Improve as Economic Concerns Ease*: In case of conflict, most Americans back using force to defend Asian allies against China. 2017. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/2017/04/04/americans-views-of-china-improve-as-economic-concerns-ease/china-concerns-line-chart-web-version>. Acesso em: 15.03.2018.

ZALLER, John. *The myth of massive media impact revived*: New support for a discredited idea. In: MUTZ, Diana; SNIDERMAN, Paul; BRODY, Richard (eds.) (1999, 4th ed.). *Political persuasion and attitude change*. Michigan: The University of Michigan Press. 1999 [1996]. p. 17-78.

---

<sup>1</sup> Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Email: tsdthais@gmail.com

<sup>2</sup> Ver mais em Waltz (1979), Lima (2000) e Lima (2013), Hudson (2005), Pinheiro e Salomón (2013).

<sup>3</sup> Há ainda outras instituições analisadas pela Ciência Política, bem como pelas Relações Internacionais, quais sejam: os think tanks, os grupos de interesse, em geral, e, mas particularmente os lobbies, a burocracia – nomeada provocativamente como “quarto ramo” de poder por Michael Glennon (2014). O presente artigo escolheu quatro por entender que aqui não há espaço para debruçar-se em toda a complexidade institucional que participa da formulação de Política Externa. No entanto, ressalta que existem outras instituições e que dependendo da questão abordada – Direitos Humanos, comércio, Segurança Internacional – podem influir mais ou menos na formulação da Política Externa estadunidense (PEE).

<sup>4</sup> Por saliência, entende-se o quanto a população efetivamente demanda por dada política pública. Por exemplo, há casos em que a maioria da população expressa ser contrária a certa política, no entanto, nem acompanha se a mesma foi ou não implementada. Logo, apesar de ter uma maioria expressamente contrária, o governo pode arcar em não a seguir, visto que a população não fiscalizará. Sobre o conceito de saliência, ver mais em: Glynn (1999); Erikson e Tedin (2011).

<sup>5</sup> Ver mais em estudo empreendido pelo Congressional Research Service (2014), CRS Report RL31133.

<sup>6</sup> Ainda que sejam atribuídas diferentes competências ao Senado e à Câmara dos Representantes e que estas possuam duração de mandatos diferentes – a primeira seis anos e a segunda, dois – fazendo com que a Câmara, tradicionalmente preocupe-se mais com questões de curto prazo, a partir de agora o presente artigo tratará do Congresso ou do poder Legislativo simbolizando as duas Casas.

<sup>7</sup> Ver mais em: Friedlander (1989), Grimmet (1999), Wayne (2000), Kronlund e Makinen (2015), Milner (2015).

<sup>8</sup> Ver mais em: Suettinger (2003).

<sup>9</sup> Ver mais em: Azevedo (2004).

<sup>10</sup> Ver mais em: Zaller (1999).

<sup>11</sup> Ainda que reconheça as dissonâncias da literatura acerca do conceito de opinião pública, este trabalho entende por opinião pública a opinião expressa pela maioria da população em pesquisas de opinião (*surveys*), a fim de viabilizar a pesquisa metodologicamente. Outros trabalhos fazem o mesmo, a fim de criticar o conceito como em Pierre Bordieu (1982), ou de possibilitar a pesquisa como em Glynn et al. (1999).

<sup>12</sup> Como ficou conhecida a Revolução Chinesa de 1949 que estabeleceu a República Popular da China e o regime comunista com a vitória de Mao Tsé-Tung sobre Chiang Kai-shek, que era apoiado pelos EUA. Logo depois, a

---

RPC alia-se à então União Soviética no conflito da Guerra Fria. A instauração da RPC e seu posterior alinhamento à URSS foram entendidos como uma derrota dos EUA e uma vitória da URSS, do comunismo.

<sup>13</sup> Em alusão à frase proferida pelo então presidente republicano Richard Nixon (1969-74) em visita à República Popular da China em 1972, tornando-se o primeiro presidente dos EUA a visitar a China. Os Estados Unidos da América e a RPC haviam rompido relações diplomáticas desde a instauração da RPC em 1949 e só as retomariam em 1979. Portanto, Nixon referiu-se àquela visita como sendo um ponto de inflexão na relação sino-americana que repercutiria em todo o mundo “the week that changed the world”. Aqui, refere-se à semana que mudou novamente à relação sino-americana, mas desta vez, tornando-a menos cooperativa e mais tomada por animosidade.

<sup>14</sup> Sobre Hu Yaotang e o significado da sua morte para a população chinesa, ver mais em Dória (2016).

<sup>15</sup> Ver mais em JUDD 1989, p.3 apud SUETTINGER, 2003, p.32.

<sup>16</sup> Ver mais em pesquisa da Pew Research Center (2009).

<sup>17</sup> Como: Biggest Beijing Crowds So Far Keep Troops From City Center (21 de Maio, Nicholas D. Kristof); Facing the People, the Soldiers Fall Back (21 de maio, Sheryl WuDunn); The Reasons Why e Troops Attack and Crush Beijing Protest (4 de junho, Nicholas D. Kristof); In the Streets, Anguish, Fury and Tears (4 de junho, Sheryl WuDunn); Beijing Death Toll at Least 300; Army Tightens Control of City but Angry Resistance Goes On (5 de junho, Nicholas D. Kristof).

<sup>18</sup> A concessão do título MFN ficaria condicionada a melhorias nas seguintes questões de Direitos Humanos: “1992 U.S.-China prison labor agreement and significant progress with respect to China’s adherence to the Universal Declaration of Human Rights, release of and accounting for Chinese citizens imprisoned or detained for the nonviolent expression of political and religious beliefs, ensuring humane treatment of prisoners by allowing access to prisons by international humanitarian and human rights organizations, protecting Tibet’s religious and cultural heritage, and permitting international radio and TV broadcasts into China.” (PREGELJ, 2001, p.7)

<sup>19</sup> Ver mais em pesquisa feita pela Pew Research Center (2017).