

THINK TANKS ESTADUNIDENSES E A CHINA: A CRÍTICA HOMOGÊNEA NA ADMINISTRAÇÃO TRUMP (2017-2020)

U.S. think tanks and China: the homogeneous critics in the Trump administration (2017-2020)

Rúbia Marcussi Pontes¹

¹ Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: rubiamarcussi@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0230-0600>.

Recebido em: 27 mar. 2021 | Aceito em: 07 jul. 2021.

RESUMO

O artigo analisa a produção de think tanks (TTs) dos Estados Unidos (EUA), a dizer, o Council on Foreign Relations, The Asia Society e The Heritage Foundation, sobre a China e identifica interfaces com a política dos EUA para tal Estado sob o governo de Donald Trump (2017-2020). A pesquisa é feita a partir da análise de conteúdo de relatórios, com base em indicadores selecionados, e aponta para a homogeneidade de suas críticas e recomendações. Conclui-se que predomina o alinhamento entre os TTs e a administração Trump, em um contexto de consenso bipartidário sobre a adoção de medidas mais duras em relação à China.

Palavras-chave: Estados Unidos; China; Think Tanks.

ABSTRACT

The article analyses U.S.-based think tanks' (TTs) production (Council on Foreign Relations, The Asia Society and The Heritage Foundation) about China and identifies similarities in it with U.S. China policy in Donald Trump's administration (2017-2020). The research was conducted through content analysis of the TTs' reports and articles, with guiding indexes, and highlights their homogeneous critics and recommendations. The article also points to the alignment between the selected TTs and the Trump administration in a broader scenario of bipartisan support regarding the adoption of tougher measures in U.S. China policy.

Keywords: United States; China; Think Tanks.

INTRODUÇÃO

A influência de *think tanks* (TTs) na formulação de políticas públicas é um fenômeno identificado em diversos países, em maior ou em menor grau. Essa influência é particularmente observada nos Estados Unidos (EUA), país em que os TTs floresceram e que sedia, hoje, mais de 1.870 instituições, o que representa aproximadamente 25% do total mundial (McGann, 2020). Nesse contexto, diversos autores analisam como e em que medida esses TTs influenciam as preferências de tomadores de decisões e as políticas econômica, industrial e externa, dentre outras, dos EUA (Teixeira, 2007; Abelson, 2018), mas uma atenção menor é dedicada à análise da produção intelectual e material dessas organizações no que tange à República Popular da China² e, mais especificamente, às relações sino-americanas.

O presente artigo faz o esforço de mapear e discutir a produção de TTs nesse sentido durante a administração do presidente Donald Trump (2017-2020), levando em consideração o recrudescimento das relações entre esses dois Estados no período e a importância do entendimento dessas relações através de diferentes prismas de análise. As perguntas que moveram a pesquisa foram: há alguma influência de TTs na política dos EUA para a China no

² Entendida aqui simplesmente como China.

período elencado? Se sim, em que medida? A hipótese é que essas instituições operavam, antes da administração Trump, já no sentido de recomendar ajustes na política dos EUA para a China, ao constatar que este Estado se tornava um potencial competidor estratégico dos EUA, mas identifica-se, no período, que suas recomendações e produção nesse sentido se tornam mais proeminentes, em um contexto maior de apoio bipartidário e da opinião pública às medidas mais duras para com a China.

Os TTs escolhidos para análise são o *Council on Foreign Relations* (CFR), o *The Asia Society Policy Institute* (ASPI) e o *The Heritage Foundation*. A escolha desses TTs se deu pela relevância histórica e contemporânea desses TTs, segundo o *Global Go To Think Tank Index Report*³, e pela criação de áreas específicas para o estudo de China nessas organizações, bem como pela sua crescente produção e especialização de palestras, livros e relatórios, dentre outros, sobre esse Estado. Sua seleção também se deu por seus diferentes alinhamentos ideológicos, sendo o CFR um TT liberal e historicamente encorajador da aproximação entre EUA e China e o *Heritage* sendo um TT conservador e crítico da China (Tao, 2018).

Evidentemente, analisar o que essas instituições produzem não é uma tarefa simples e existem muitos questionamentos metodológicos sobre como estudá-las e sobre como medir o real impacto de suas recomendações nas mais diversas políticas (Abelson, 2018). Mas o artigo busca diversificar a amostra de TTs e identificar, através da análise qualitativa de conteúdo de relatórios públicos e de artigos⁴, suas visões sobre a China e suas possíveis relações com a política dos EUA para esse Estado no período.

Os resultados obtidos demonstraram a influência desses TTs no debate público sobre o tema e a fomentação de uma percepção mais negativa sobre a China nos EUA, principalmente com um entendimento de aquele era um Estado assertivo e competidor desleal. Apesar de suas orientações ideológicas diferentes, as recomendações dos TTs estão alinhadas, com grande destaque identificado para a necessidade de expansão do mandato de instituições nacionais que pudessem observar com maior escrutínio os investimentos chineses nos EUA, com destaque inegável para o *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS), e para a

³ Elaborado pelo professor James McGann, da Universidade da Pensilvânia, e sua equipe desde 2008, o *Global Go To Think Tank Index Report* é o primeiro e único índice regular a mapear e a ranquear a relevância de TTs a nível mundial a partir de suas áreas de *expertise* e localização geográfica. O índice é uma ferramenta útil nesse sentido, embora enfrente uma série de críticas metodológicas válidas. As organizações escolhidas para análise aqui constam entre as mais relevantes nos relatórios de 2017 a 2019, bem como previamente.

⁴ Abelson (2018) ressalta que os TTs eram percebidos como organizações de elite, com acadêmicos trabalhando em relativo isolamento; mas é importante analisar a produção dessas organizações para além dessa percepção, no sentido de que há uma produção ideacional e material unificada e associada à organização como um todo. Essa produção é expressa por meio de conferências públicas, palestras, testemunhos em audiências públicas, livros, revistas e relatórios, dentre outros. Logo, a amostra de análise aqui se refere a uma pequena parcela da produção dos TTs selecionados, mas entende-se, como Amorim e Silva (2020), que esses relatórios e artigos apresentam elementos-chave, com conceitos, recomendações e avaliações que podem transitar mais facilmente entre tomadores de decisões e na própria organização, o que justifica sua escolha, mas não visa esgotar as possibilidades de estudo.

necessidade de maiores investimentos dos EUA nas chamadas tecnologias do futuro, com destaque para a rede de 5G.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, discute-se como os TTs se tornam um ator relevante em Análise de Política Externa, bem como suas características e atuação. A segunda seção apresenta um breve histórico da influência de TTs na política dos EUA para a China, principalmente no que tange assuntos econômicos, bem como uma apresentação dos TTs escolhidos para análise. Os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos na terceira e última seção, observando as principais recomendações feitas pelo CFR, ASPI e *Heritage* em relação à política para a China sob Trump, identificando temas em comum, e, finalmente, as considerações finais retomam os objetivos da pesquisa e sugerem novos temas de estudos.

POLÍTICA EXTERNA E TTS

A Análise de Política Externa (APE) oferece uma crítica às escolas do Realismo e do Neorealismo, que analisam os Estados como as unidades máximas de poder e como atores racionais e homogêneos, que concentram o interesse nacional na busca pela manutenção da sua sobrevivência e segurança, em um sistema internacional anárquico. Embora tais perspectivas possuam aspectos de relevância ao se analisar política externa, diferentes abordagens em APE passaram a advogar pela expansão do campo de estudo e pela inclusão de variáveis para além das de nível sistêmico. Assim, as principais abordagens em APE passaram a valorizar o nível doméstico, com a presença de outros atores e de distintos interesses e disputas internas, como forma de desvendar a “caixa preta” do Estado e suas decisões de política externa (Abelson, 2006; Carlsnaes, 2016; Hudson, 2016; Hill, 2016).

O estudo do papel de atores não governamentais ganha destaque nesse contexto, como, por exemplo, com os grupos de interesse, entendidos como organizações formais ou informais, em torno das quais indivíduos se agrupam para perseguir determinados interesses e influenciar na elaboração de regras burocráticas e no cultivo de narrativas. O mesmo ocorre com o estudo de TTs: embora não sejam considerados grupos de interesse propriamente ditos por parte da literatura, essas organizações são entendidas, em APE, como atores que influenciam o processo de formulação de políticas estatais, ao fornecer i) pesquisas e análises que influenciam políticas públicas, ii) consultorias para governos e agências governamentais e iii) funcionários especializados para o setor público, dentre outras funções⁵, com o intuito de instruir e convencer funcionários públicos, legisladores ou o público e a opinião pública em geral (McGann 2003; Parmar, 2004; Abelson, 2006).

⁵ Tais organizações operam inclusive como o que a literatura chama de “porta giratória” para políticos que deixaram seus cargos e que passam a fazer parte dos mais diversos TTs, bem como um cartão de visitas para especialistas serem convidados a participar de governos, o que explica a caracterização de tais organizações como “governo sombra” ou o quarto braço do governo (Wei, 2018).

As origens de TTs remontam ao começo do século XX, nos EUA, mas a solidificação de suas bases institucionais ocorreu na Guerra Fria, “conforme passaram a se beneficiar de contratos com o governo, prevendo produção de conhecimento técnico nas áreas mais diversas (desde as ciências sociais até engenharia)” (Amorim e Silva, 2020, 213). Mas é no pós-Guerra Fria que os TTs se expandem, chegando, nos anos 1990, a uma média de 120 instituições criadas anualmente (McGann, 2007). Tal movimento foi compreendido, por alguns autores, como uma resposta positiva para a formulação de propostas, em um contexto de aprofundamento de problemas transnacionais. Outros autores, por sua vez, já ressaltam o aspecto subjetivo dessas organizações na formulação de políticas governamentais, pois cada TT se localiza em um ponto diferente do espectro ideológico e possui diferentes fontes de financiamento (McGann, 2003; Bertelli e Wenger, 2009; Medvetz, 2014).

Evidencia-se que, por mais que os TTs não estejam diretamente associados a partidos políticos, eles não estão dissociados da prática política. Pelo contrário, são organizações que aproximam duas lógicas aparentemente distintas: a da objetividade científica, com a produção de um saber supostamente neutro, e a prática política. É imprescindível ressaltar o crescente envolvimento de TTs em ativismo político, no sentido de que passam a mesclar propaganda e pesquisa acadêmica em suas produções e atuação (Amorim e Silva, 2020), principalmente nos EUA (Parmar, 2004; Medvetz, 2014).

Nesse sentido, os TTs não são incubadoras de ideias gerais, voltadas para o “bem-comum”, mas estão integrados, em grande medida, ao setor de pesquisa e desenvolvimento da indústria de defesa dos EUA e suas pesquisas e proposições, majoritariamente voltadas para temas de segurança nacional e de política externa, não são necessariamente neutras: é, na verdade, essencial entender a atuação dos TTs através de sua influência na formulação de agenda de um governo, de forma mais ou menos direta, e no debate e opinião públicas, a partir de suas ideologias, objetivos e fontes de financiamento⁶ (Abelson, 2018).

A *The Atlas Network* exemplifica tal processo, sendo um TT estadunidense consolidado, com atuação não só nos EUA, mas em mais de 94 países, na busca pela criação de uma esfera de influência favorável às ideias e políticas econômicas liberais, o que tem sido alcançado com sucesso (Vidal *et al.*, 2020). Mas diversos são os exemplos de TTs que influenciaram a política doméstica dos EUA, como, por exemplo, o *The Heritage Foundation* no governo de Bill Clinton e o clássico caso do *Project for the New American Century* (PNAC), mas também do *American Enterprise Institute* (AEI), no governo de George W. Bush e, mais especificamente, na construção do consenso para as guerras dessa administração, tema extensamente abordado pela literatura (Abelson, 2009; Wei, 2018).

Muito menos discutido, entretanto, é a influência de TTs na política dos EUA para a China. Essas organizações passaram a fortalecer suas pesquisas e produções a respeito desse país,

⁶ Que variam desde contribuições de instituições filantrópicas a doares individuais e agências governamentais (Abelson, 2018).

buscando entender a ascensão econômica, política e militar chinesa nos últimos trinta anos e os impactos de tal fenômeno para as relações sino-americanas e para os EUA. Evidentemente, a influência de TTs na política dos EUA para a China deve ser entendida como um dentre diversos fatores e seu papel não deve ser exagerado, mas as suas “interpretações e avaliações de políticas avançam as compreensões e percepções para o público e, portanto, fortalecem ou enfraquecem os fundamentos domésticos da política dos EUA para a China” (Yuan, 2018, 218).

As ideias expressas em seus relatórios, *workshops*, livros etc., circulam muito nos EUA e grande parte de seus pesquisadores participam de audiências periódicas perante organizações governamentais, contribuindo para o entendimento do Estado sobre questões relacionadas à China e para o debate doméstico. É com isso em mente que a próxima seção ressalta a relação entre TTs e a política dos EUA para a China e apresenta um breve histórico dos TTs selecionados para, na sequência, apresentar os resultados de pesquisa sobre sua produção acerca da China na administração Trump.

TTS E A POLÍTICA DOS EUA PARA A CHINA

Em primeiro lugar, a categorização rígida de TTs em favoráveis ou contrários à China é insuficiente para a compreensão da realidade: algumas organizações podem trabalhar no sentido de incentivarem as relações sino-americanas em alguns temas, enquanto sustentam posições distintas em outros. Isso foi particularmente verdadeiro nos anos 1990, com o debate sobre renovação da concessão do *status* de nação mais favorecida à China (MFN)⁷:

“(...) o *Heritage Foundation* e o AEI são famosos TTs conservadores reservas e alguns de seus intelectuais discutiam a China como uma ameaça, sem quaisquer, ao mesmo tempo em que advogavam pelo desenvolvimento dos laços entre EUA e Taiwan e pela venda de armamento para a ilha, chegando até mesmo a desafiar a política de uma só China. Suas posições não mudaram. Entretanto, durante o debate sobre o *status* da MFN da China, nos anos 1990, intelectuais, principalmente nesses dois TTs, apoiaram a extensão do *status* para a China, sem quaisquer condições” (Tao, 2018, p. ix)⁸.

Diversos TTs publicaram uma série de relatórios no período discutindo essa questão e, quando o Congresso dos EUA avaliava a concessão do *status* de relações comerciais normais permanentes (PNTR, da sigla no inglês) com a China, em maio de 2000, TTs como o *Heritage Foundation*, *The Brookings*, AEI e *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) publicaram relatórios apoiando o PNTR, que, foi, enfim, concedido em setembro de 2000 (Yuan, 2018, 187). Esse episódio revela a influência de TTs no debate doméstico nos EUA sobre China, especialmente

⁷ Desde 1980, os EUA concediam o *status* de NMF para a China, com o Executivo requerendo a renovação do *status* anualmente, e o Legislativo sendo responsável pela sua avaliação e renovação (ou não). Entretanto, após o episódio da Praça da Paz Celestial, em 1989, o Congresso bloqueou os pedidos seguintes de renovação do *status* com diversas moções propostas por representantes, contrariando os interesses de renovação do *status* defendidos pelo Executivo e por certos grupos de interesse.

⁸ Todas as traduções do artigo são próprias.

em temas econômicos e comerciais, seja em administrações republicanas, seja em democratas, para além da presença de ex-membros dessas organizações nos governos⁹.

Outro momento de atuação notável de um TT nesse sentido foi quando da revisão, pela *The Brookings Institution*, de discurso do secretário adjunto Robert Zoellick, em 2005, no qual ele advogava pela China como uma “parte responsável”: Yuan (2018, 167) observa que esse TT inclusive enviou parte de seus pesquisadores para a China, de forma a mensurar qual seria o recebimento desse conceito no país e como aprimorá-lo no discurso, que foi feito em setembro de 2005, com base nesse assessoramento. Wei (2018, 20) aponta, também, para a influência da produção de TTs como o CFR na política dos EUA para o entorno asiático e a China especialmente na administração Obama, que também contou com diversos ex-funcionários da *The Brookings*.

Tais episódios revelam a influência de TTs, de forma mais ou menos direta, no debate doméstico e na política dos EUA para a China, especialmente em temas econômicos e comerciais, seja em administrações republicanas, seja em democratas. Também é importante ressaltar a atuação de TTs estadunidenses em um contexto doméstico de crescentes preocupações com o desenvolvimento da China e do que isso representava para os EUA. Essa foi uma questão presente nos TTs analisados aqui, a dizer, o CFR, ASPI e *Heritage*, que passaram a dedicar recursos e pessoal para análise da China e das mais diversas facetas das relações sino-americanas.

O CFR tornou-se uma instituição formal em 1921 com 22% de seu quadro de liderança já tendo atuado em alguma posição governamental (Parmar, 2004, 41). Atualmente, conta com mais de 4.000 membros, incluindo ex-presidentes, secretários de Estado e outros oficiais de alta patente. De orientação pragmática, “(...) o Conselho é devotado a promover ideias e apoio estratégico específico para o processo de tomada de decisão governamental” (Wei, 2018, 41) e advoga grande parte de suas posições na *Foreign Affairs*, fundada e publicada pelo CFR desde 1922 (CFR, 2020). O TT é apontado como um ator relevante no processo de descongelamento das relações sino-americanas na década de 1970 e, mais contemporaneamente, figura como uma organização que continua a advogar pela integração da China ao sistema internacional de forma pragmática, bem como pelo aumento da cooperação sino-americana, mas sem questionar a soberania de Taiwan.

O ASPI, por sua vez, foi fundado em 1956 por John Rockefeller e se apresenta como uma instituição que busca aproximar os EUA da Ásia através de colaboração entre diversos atores, declarando-se, inclusive, como o TT para o “século asiático”. Em 2006, a organização fundou o *Asia Society's Center on U.S.-China Relations*, que busca, dentro da missão maior desse TT, promover uma relação bilateral construtiva e que não ignore as áreas de atrito, mas que foque em políticas e em objetivos comuns, principalmente em temas de segurança, energia e economia.

⁹ A dimensão da porta giratória de TTs e de corporações com os governos estadunidenses é explorada no trabalho de Van Apeldoorn e De Graaff (2016), principalmente nos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama.

O *Heritage Foundation* já é apresentado como um TT conservador, sendo inclusive mais alinhado ao partido Republicano e reconhecido como a organização conservadora com maior influência na administração Trump¹⁰. Fundado em 1973, o TT expandiu suas pesquisas na região da Ásia-Pacífico, na década de 1980, criando o *Asian Studies Center*, em 1983. A capilaridade de suas pesquisas e assessoramentos é alta, com inegável elevada participação em audiências públicas no Congresso dos EUA (Heritage, 2020; Wei, 2018, 41).

A partir desses apontamentos, a próxima seção se dedica à análise de conteúdo de relatórios, identificados no quadro abaixo, desses TTs, entre os anos de 2017 e 2020, e suas interfaces com a administração Trump. Evidencia-se a homogeneidade nas avaliações em relação à China e nas recomendações para a condução da política dos EUA para a China sob Trump.

Tabela 1 – Lista de relatórios selecionados para análise

Relatório	Ano	TT	Autores
<i>Geostrategic Implications of China's Twin Economic Challenges Interests</i>	2017	CFR	Norris
<i>Chinese Investment in Critical U.S. Technology: Risks to U.S. Security</i>	2017	CFR	CFR
<i>Writing New Rules for the U.S.–China Investment Relationship</i>	2017	CFR	CFR
<i>Managing Global Disorder: Prospects for U.S.–China Cooperation</i>	2018	CFR	CFR
<i>The U.S.–Southeast Asia Relationship: Responding to China's Rise</i>	2018	CFR	CFR
<i>Trump's Foreign Policy Are Better Than They Seem</i>	2019	CFR	Blackwill
<i>Implementing Grand Strategy Toward China: Twenty-Two U.S. Policy Prescriptions</i>	2020	CFR	Blackwill
<i>Policy Toward China: Recommendations for a New Administration</i>	2017	ASPI	Schell e Shirk
<i>Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance</i>	2018	ASPI	Diamond e Schell
<i>Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy</i>	2019	ASPI	Schell e Shirk
<i>Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge</i>	2020	ASPI	Bartsch et al.
<i>The U.S. Needs to Respond to Growing Chinese Capabilities</i>	2017	<i>Heritage</i>	Cheng
<i>The U.S.–China Economic Relationship: Time for a Change in Tone Security</i>	2017	<i>Heritage</i>	Walters

¹⁰ O TT afirma ter influenciado, especificamente, a retirada dos EUA do Acordo de Paris e do Tratado de Comércio de Armas Convencionais, além de ter exposto outras agendas domésticas, como o *New Green Deal*, como inexequíveis e de cunho socialista (Heritage 2019).

<i>The White House Needs Better Guidance on Its New China Trade Policy</i>	2018	<i>Heritage</i>	Smith e Walters
<i>Agricultural Trade with China: What's at Stake for American Farmers, Ranchers, and Families</i>	2018	<i>Heritage</i>	Bakst e Beaumont-Smith
<i>How and Why American Conservatives Must Fight for the Future of The Transatlantic Community</i>	2019	<i>Heritage</i>	Carafano <i>et al.</i>
<i>Assessing Beijing's Power: A Blueprint for the U.S. Response to China over the Next Decades</i>	2020	<i>Heritage</i>	Cheng <i>et al.</i>

Fonte: elaboração própria.

VISÃO E CRÍTICA HOMOGÊNEAS DOS TTS À CHINA SOB TRUMP

Após a leitura dos relatórios selecionados, sua análise de conteúdo foi realizada a partir de determinados indicadores, visando identificar se e como os TTs se posicionavam nos seguintes temas: reciprocidade nas relações bilaterais; incentivo à atuação dos EUA em parcerias para lidar com a China; preocupação com questões relacionadas à tecnologia e investimentos chineses nos EUA; recomendação de expansão do mandato do Comitê de Investimento Estrangeiro nos Estados Unidos (CFIUS)¹¹; preocupação com a *Belt and Road Initiative* (BRI); medidas para enfrentar a China com tarifas ou recorrendo à Organização Mundial do Comércio (OMC). A análise dos documentos a partir desses indicadores aponta para um entendimento homogêneo desses TTs em relação à China no sentido que essa se tornava um Estado assertivo sob Xi Jinping e que haveria baixa reciprocidade da China em relação aos EUA. O quadro abaixo demonstra a tendência de orientações similares dos relatórios segundo os indicadores selecionados.

Tabela 2 – Menções aos indicadores selecionados nos relatórios dos *think tanks*

	2017	2018	2019	2020
Reciprocidade	CFR, 2017a, 2017b; Schell e Shirk, 2017; Walters, 2017	CFR, 2018b; Diamond e Schell, 2018	Schell e Shirk, 2019; Carafano <i>et al.</i> , 2019	Blackwill, 2020; Cheng <i>et al.</i> , 2020
Parcerias	CFR, 2017b; Schell e Shirk, 2017; Cheng, 2017	CFR, 2018b	Schell e Shirk, 2019; Carafano <i>et al.</i> , 2019	Blackwill, 2020; Bartsch <i>et al.</i> , 2020; Cheng <i>et al.</i> , 2020

¹¹ O CFIUS é um grupo interagência responsável por avaliar as implicações que os fluxos de investimentos estrangeiros têm na economia e na segurança nacional dos EUA e seu quadro organizacional conta com os representantes máximos do Tesouro, dos Departamentos de Justiça, Estado, Defesa, Energia, entre outros.

Investimentos e tecnologia	CFR, 2017a, 2017b; Schell e Shirk, 2017; Walters, 2017	Diamond e Schell, 2018	Blackwill, 2019; Schell e Shirk, 2019; Carafano <i>et al.</i> , 2019	Bartsch <i>et al.</i> , 2020
CFIUS	CFR, 2017a, 2017b; Schell e Shirk, 2017	Diamond e Schell, 2018; Smith e Walters, 2018; Bakst e Beaumont-Smith, 2018	Schell e Shirk, 2019	Blackwill, 2020; Bartsch <i>et al.</i> , 2020; Cheng <i>et al.</i> , 2020
BRI	Norris, 2017; Schell e Shirk, 2017	Diamond e Schell, 2018	Blackwill, 2019; Schell e Shirk, 2019	Blackwill 2020; Bartsch <i>et al.</i> 2020; Cheng <i>et al.</i> 2020
Tarifas e OMC	Schell e Shirk, 2017	Smith e Walters, 2018; Bakst e Beaumont-Smith, 2018	Schell e Shirk, 2019; Carafano <i>et al.</i> , 2019	Bartsch <i>et al.</i> , 2020; Cheng <i>et al.</i> , 2020

Fonte: elaboração própria.

A análise também permitiu identificar recomendações claras, em todos os TTs, para a política doméstica: os EUA precisariam reformular sua estratégia para lidar com a China e isso deveria ser feito principalmente a partir i) da expansão de instituições nacionais que pudessem restringir e investigar investimentos chineses, com destaque para reforma do CFIUS, e ii) de maiores investimentos dos EUA nas chamadas tecnologias do futuro, com destaque para o 5G. Internacionalmente, as recomendações vão no sentido de garantir o i) fortalecimento das parcerias e alianças dos EUA, principalmente na Ásia, mas não somente lá, e ii) a atuação multilateral para criação de alternativas para iniciativas como a BRI, mas lideradas pelos EUA.

Nesse momento, vale ressaltar que Donald Trump prometeu, ainda em sua campanha eleitoral, modificar a política dos EUA para a China principalmente no que estava relacionado à assuntos econômicos e comerciais, com uma expectativa de distanciamento de acordos e regimes internacionais. A Estratégia de Segurança Nacional (NSS) de dezembro de 2017 e a Estratégia de Defesa Nacional de janeiro de 2018 demonstravam o tom da administração para com a China, apresentando-a como um Estado revisionista, que estaria competindo contra os EUA e seus aliados e parceiros, e a acusam de realizar manobras que pressionam a agenda securitária e política chinesa a outros países por meio da BRI (United States of America, 2017).

Os relatórios do CFR ecoam os elementos da NSS e fazem uma crítica a certos aspectos e decisões da administração Trump, como a retirada dos EUA da Parceria Transpácífica (TPP), e à rápida deterioração das relações bilaterais, mas prevalece o entendimento de que os EUA

precisariam revisar sua estratégia para a China, que, embora não deva ser confundida com uma “nova” União Soviética (Norris 2017), precisa ser lidada de forma mais “dura¹²” (CFR, 2018a, 2018b; Blackwill, 2019, 2020).

A BRI é vista como uma das primeiras iniciativas globais da China e a preocupação com a falta de clareza com relação ao seu escopo, natureza e objetivos é expressa constantemente (CFR, 2018a; Blackwill, 2019). Uma grande atenção é dedicada aos impactos dos massivos investimentos chineses em tecnologia nos EUA¹³ para a segurança nacional e discute-se as políticas que poderiam ser adotadas para mitigação de riscos e impulsionamento da competitividade estadunidense (CFR, 2017a, 2017 b). Os relatórios apontam para a dificuldade de bloquear investimentos chineses ou limitar as exportações dos EUA para o país, especialmente de produtos com alto valor agregado, mas sugerem que maior proteção nos EUA seja necessária com a expansão e atualização do mandato do CFIUS e que o Escritório do Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR), em conjunto com os Departamentos de Comércio e Estado, deveriam basear-se na seção 301 da Lei de Comércio de 1974 para garantir maior reciprocidade em investimentos e em abertura de mercados.

O relatório de 2020 é especialmente indicativo do aumento da tensão presente na relação bilateral: afirma que a China é um Estado revisionista se que busca dissolver o sistema de alianças dos EUA na Ásia. Nesse contexto, sugere que o Executivo e o Legislativo devam atuar em conjunto para enfrentar o desafio da China e reitera a necessidade de fortalecimento do CFIUS para revisão de investimentos chineses nos EUA, um movimento que deveria ser seguido pelos países aliados na Ásia e Europa (Blackwill, 2020).

Em consonância com o CFR, os relatórios do ASPI observam que é necessário pensar para além do paradigma de engajamento da China e entende que uma revisão da política para tal Estado era necessária. O relatório de 2017 advoga nesse sentido, ao apontar prioridades para o primeiro ano da administração Trump, como reafirmar o compromisso dos EUA com a Ásia e lançar mão de instrumentos eficazes para corrigir a falta de reciprocidade nas relações de comércio e investimento com a China. Aponta, ainda, que Trump assumia em um momento em que a relação bilateral estava em uma encruzilhada e que Pequim agia de forma assertiva na Ásia; era necessário, portanto, reavaliar e reajustar a política dos EUA para a China (Schell e Shirk, 2017).

Os relatórios dos anos seguintes seguem a mesma linha ao reforçar o entendimento de uma China crescentemente assertiva, a falta de reciprocidade bilateral e a necessidade de mudança na dinâmica comercial e de investimentos entre os dois países: a China é apontada como

¹² O relatório de 2019 afirma que as administrações predecessoras à Trump leram de forma errônea as intenções estratégicas de Pequim, o que teria sido um dos três maiores erros estratégicos dos EUA desde o fim da II Guerra Mundial (os outros dois erros seriam a escalção militar da participação no Vietnã e a invasão do Iraque, em 2003). O resultado desse erro de cálculo estratégico seria uma China que usa instrumentos geoeconômicos, como a BRI, para coagir outros países (Blackwill, 2019), discurso muito alinhado ao da Casa Branca.

¹³ Especialmente para a aquisição de inteligência artificial e tecnologias de ponta, como sistemas guiados, que poderiam ter uso militar por Pequim.

protecionista e os EUA deveriam incentivar o cumprimento de regras internacionais de comércio¹⁴ e fortalecer o sistema doméstico de controle de investimentos, com o CFIUS, e combater práticas desleais da China. Reitera a importância dos EUA de atuar em conjunto com parceiros e aliados, tanto para aumentar a segurança em relação a investimentos quanto para articular formas de combate ao roubo de propriedade intelectual (Schell e Shirk, 2017, 63; Diamond e Schell, 2018).

A peça de 2019 alerta para os riscos de uma política para a China que não buscase por soluções negociadas e resgata algumas recomendações prévias, como o incentivo para aproximação dos EUA e seus aliados e parceiros, principalmente na Europa e Ásia, na busca pela formulação de um conjunto de regras internacionais para garantir a transparência em projetos de investimentos globais, em uma provável menção à BRI e à opacidade de suas operações (Schell e Shirk, 2019). Incentiva que os EUA recorram ao Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) da OMC e que insistam para que a China coloque em prática os requerimentos da organização, algo que não teria sido feito desde a sua entrada, em 2001.

O relatório de 2020 segue a mesma linha, mas menciona explicitamente a preocupação com a BRI e suas implicações geopolíticas e seus impactos nos países recipiendários (Bartsch *et al.*, 2020). Vale notar que o relatório aponta a tendência de securitização do comércio e do investimento chinês nos EUA por parte do governo estadunidense, em um movimento que fundiu as esferas de controle do investimento estrangeiro e de exportações, com crescente importância de um CFIUS atualizado para lidar com a nova realidade (Bartsch *et al.*, 2020, 31). Isso se circunscreveria em um processo maior de disputa pelo controle de tecnologias de ponta, principalmente nos domínios de inteligência artificial, redes de 5G, produção de semicondutores e tecnologias quânticas.

Por sua vez, os relatórios do *Heritage* são unânimes: a China se tornou mais assertiva e a elevação de 7% nos gastos militares da China em 2017, em um contexto maior de reformas e de modernização das capacidades chinesas nesse sentido, deveriam fazer com que os EUA reavaliassem sua política definitivamente (Cheng, 2017; Walters, 2017). Os relatórios de 2017 sugerem, ainda, que os EUA deveriam garantir o compromisso com a segurança regional e com as alianças estadunidenses na Ásia, com destaque para a necessidade de maior coordenação em defesa com o Japão e a Coreia do Sul, e melhorar a capacidade de resposta dos EUA; para tanto, um aumento – e sustentação – dos gastos militares seria essencial. Também sugerem que os EUA não deveriam exportar determinadas tecnologias sensíveis para a China e garantir um bom ambiente de investimentos nos EUA, o que seria feito a partir de um maior escrutínio em relação a investimentos chineses nos EUA.

As peças de 2018 e 2019 apresentam uma novidade ao sugerir que os EUA utilizem o OSC da OMC para resolver disputas, ao invés de uma política baseada exclusivamente em tarifas, como também defendido pelo *Asia Society*, levando em consideração que a China é um dos principais

¹⁴ Incentivando o Acordo sobre Compras Governamentais da OMC, por exemplo.

parceiros comerciais dos EUA, e que o setor agrícola estaria sendo afetado pelas disputas e tarifas aplicadas mutuamente; aponta que até mesmo o pacote de US\$ 12 bilhões proposto por Trump não ajudaria o setor. Ressaltam, também, a necessidade dos EUA em monitorar os investimentos estrangeiros nos EUA e modernizar o CFIUS (Smith e Walters, 2018; Bakst e Beaumont-Smith, 2018).

O relatório de 2019, mais especificamente, ressalta o papel que os conservadores devem desempenhar na formulação da política dos EUA e geral e para a China, de forma a garantir que seus valores e princípios liberais e de proteção de direitos humanos prevaleçam. Discute, sobretudo, a preocupação da comunidade transatlântica em relação à *Huawei*, compreendida como uma grande companhia de comunicação controlada pelo governo chinês; nesse sentido, o governo dos EUA não deveria usar tecnologia oriunda de companhias dessa natureza, com destaque para o 5G, pois isso seria “uma clara ameaça à segurança nacional que poderia comprometer definitivamente a infraestrutura americana de telecomunicações e dados” (Carafano *et al.*, 2019, 22). Aqui, o relatório afirma que os EUA deveriam trabalhar para garantir que outros países operem com instituições e mecanismos como o CFIUS para mitigar o impacto de investimentos chineses – e de outros países – que ofereçam riscos para a segurança nacional.

O relatório de 2020 enfatiza que o crescimento chinês será o desafio mais persistente e impactante que os EUA enfrentarão nas próximas décadas e que a China, sob o comando do Partido Comunista da China (PCCh), representa uma combinação de riscos que os EUA nunca enfrentaram. Aqui, o PCCh é apresentado como algo separado do povo chinês, discurso muito alinhado ao do secretário de Estado Mike Pompeo. O relatório de 2020 também apresenta uma linguagem muito similar à de 2019 quando discute o CFIUS: defende sua capacidade de investigar investimentos chineses nos EUA e de bloquear as operações de companhias suspeitas. O relatório faz menção à *Huawei* e à ZTE e como o governo dos EUA estaria correto em agir com cautela com essas empresas, especialmente impedindo sua participação da construção da rede de 5G dos EUA (Cheng *et al.*, 2020, 21).

O relatório recomenda, ainda, que os EUA produzam um relatório anual sobre a BRI, dado o impacto e significado da iniciativa; aponta que o *U.S.-China Economic and Security Review Commission* (USCC) tem tentado fazer isso nos últimos anos em seu relatório anual sobre China, mas outra peça específica é recomendada para entender os avanços e riscos que a iniciativa traz para os EUA. A criação de um banco de dados sobre investimentos na BRI também é recomendada, seja pelo Departamento de Defesa ou por parceria do governo com um TT (Cheng *et al.*, 2020, 33).

Uma recomendação reiterada é a aproximação dos EUA com a Índia e a continuidade da venda de armamentos dos EUA para Taiwan, algo também realizado na administração Trump. Por fim, uma recomendação importante do relatório vai no sentido de desencorajar uma abordagem de contenção da China, apontada como datada e inexecutável, e sugerindo que os EUA operem

através de uma estratégia adaptada para contextos regionais e funcionais cambiantes, pois não existiria uma única solução para todos as questões relacionadas à China (Cheng *et al.*, 2020, 3).

Com tais elementos em mente, evidencia-se uma aproximação entre as recomendações da amostra de TTs selecionados, o que aponta para a tendência de que temáticas relacionadas à segurança nacional dos EUA tendam a ser abordadas de forma conservadora, independentemente do posicionamento dos analistas no espectro político, e como a China tem sido crescentemente considerada nesse sentido (Sutter, 2019).

A aproximação das críticas e recomendações dos TTs se refletiu nas decisões da administração Trump em relação à China, em um contexto de apoio bipartidário de membros dos partidos Republicano e Democrata às políticas mais duras em relação àquele Estado (Sutter, 2019; Pontes, 2020). Isso se deu especialmente nos esforços de reformulação e ampliação do poder regulatório do CFIUS, para avaliar investimentos chineses nos EUA e revisar acordos passados que apresentem, segundo a instituição, uma ameaça aos interesses de segurança nacional, em um contexto de securitização das relações sino-americanas. Isso só é possível graças ao *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA), legislação aprovada em 2018 pelo Congresso e com vigência de 13 de fevereiro de 2020, que permitiu a revisão dos acordos e o maior escrutínio sobre investimentos chineses nos EUA nesse contexto.

A preocupação dos TTs com as chamadas tecnologias do futuro também se reflete nas decisões da administração Trump, que concentra grandes esforços para impedir que as tecnologias oriundas de empresas chinesas, com destaque para a rede de 5G, sejam utilizadas no território dos EUA e em outros países, influenciando, por exemplo, a decisão do Reino Unido nesse sentido. Entretanto, é notável o afastamento dos EUA da OMC, com o congelamento do OSC, em um contexto em que a administração Trump operou, em grande medida, por meio da aplicação de tarifas à China, por mais que críticas fossem feitas nesse sentido, especialmente pelo *Heritage*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou resgatar a importância e o papel de TTs na política dos EUA para a China e identificar e discutir a produção do *Council on Foreign Relations*, *The Asia Society Policy Institute* e *The Heritage Foundation* sobre a China, bem como observar o possível impacto de suas recomendações em relação às decisões da administração do presidente Donald Trump, nos anos de 2017 a 2020.

A partir da leitura e da análise de relatórios e artigos, com base em indicadores selecionados, foi possível identificar a influência, considerada homogênea, desses TTs no debate público sobre o tema, ao fomentar a construção da imagem da China como um Estado mais assertivo e como competidor desleal. A análise também permitiu identificar recomendações claras, em todos os TTs, para a política doméstica dos EUA para lidar com a China, com a expansão de instituições nacionais que pudessem restringir investimentos chineses nos EUA, com destaque para reforma do CFIUS, e com a necessidade de maiores investimentos dos EUA nas chamadas

tecnologias do futuro, algo que foi, em grande medida, realizado sob Trump. Na esfera internacional, observa-se que as recomendações, também homogêneas, vão no sentido de garantir o fortalecimento das parcerias e alianças dos EUA, principalmente na Ásia, mas não somente lá, e garantir que os EUA encabechem iniciativas multilaterais para criação de alternativas para a BRI, por exemplo.

Nem todas as recomendações produzidas ao longo de todos os anos abordados foram adotadas, mas é essencial apontar a capilaridade das ideias, recomendações e conceitos presentes no material dos TTs estudados e, a partir desse entendimento, observar os rumos gerais da atuação estadunidense e da política dos EUA para a China, como proposto aqui. Por fim, o artigo não busca esgotar os estudos sobre a temática. Pelo contrário, busca incentivar que novas produções supram suas lacunas e que novas pesquisas sejam conduzidas, como, por exemplo, com a investigação sobre como TTs chineses observam os EUA e influenciam no entendimento das diversas facetas das relações sino-americanas.

REFERÊNCIAS

Abelson, D. (2006). *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*. Toronto: McGill-Queen's University Press.

Abelson, D. (2018). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. McGill-Queen's University Press.

Amorim, C.; Silva, A. (2020). 'Os think tanks brasileiros e a agenda de política externa de Lula da Silva e Rousseff para a África', *Carta Internacional*, 15 (1), pp. 208-233, [online]. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/964>. [Acesso em: 25 mar. 2021].

Bakst, D.; Beaumont-Smith, G. (2018). 'Agricultural Trade with China: What's at Stake for American Farmers, Ranchers, and Families', *The Heritage Foundation*. Disponível em: <https://www.heritage.org/agriculture/report/agricultural-trade-china-whats-stake-american-farmers-ranchers-and-families>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Bartsch, B.; Medeiros, E.; Schell, O.; Shambaugh, D.; Stanzel, V. (2020). *Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge*. Asia Society Center on U.S.-China Relations: Joint Report.

Bertelli, A.; Wenger, J. (2009). 'Demanding Information: Think Tanks and the US Congress', *British Journal of Political Science*, 39 (2), pp. 225-242.

Blackwill, R. (2019). *Trump's Foreign Policy Are Better Than They Seem*. Council on Foreign Relations: Council Special Report No. 84.

Blackwill, R. (2020). *Implementing Grand Strategy Toward China: Twenty-Two U.S. Policy Prescriptions*. Council on Foreign Relations: Council Special Report No. 85.

Carafano, J.; Gardiner, N.; Lohman, W.; Bromund, T. (2019). *How and Why American Conservatives Must Fight for the Future of The Transatlantic Community*. The Heritage Foundation: Special Report No. 217.

Carlnaes, W. (2016). 'Actors, structures, and foreign policy analysis'. In: Smith, S.; Hadfield, A.; Dunne, T. (eds.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press, pp. 113-129.

Cheng, D. (2017). 'The U.S. Needs to Respond to Growing Chinese Capabilities', *The Heritage Foundation*. Disponível em: <https://www.heritage.org/asia/report/the-us-needs-respond-growing-chinese-capabilities>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Cheng, D.; Lohman, W.; Carafano, J.; Walters, R. (2020). *Assessing Beijing's Power: A Blueprint for the U.S. Response to China over the Next Decades*. The Heritage Foundation: Special Report No. 221.

Council on Foreign Relations. (2017a). 'Chinese Investment in Critical U.S. Technology: Risks to U.S. Security'. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/chinese-investment-critical-us-technology-risks-us-security-interests>. [Acesso em: 11 out. 2020].

Council on Foreign Relations. (2017b). 'Writing New Rules for the U.S.-China Investment Relationship'. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/writing-new-rules-us-china-investment-relationship>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Council on Foreign Relations. (2018a). 'Managing Global Disorder: Prospects for U.S.-China Cooperation'. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/managing-global-disorder-prospects-us-china-cooperation>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Council on Foreign Relations. (2018b). 'The U.S.-Southeast Asia Relationship: Responding to China's Rise'. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/us-southeast-asia-relationship-responding-chinas-rise>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Council on Foreign Relations. (2020). 'About CFR'. Disponível em: <https://www.cfr.org/about>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Diamond, L.; Schell, O. (2018). *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*. Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States, Hoover Institution Press.

Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Red Globe Press: Second Edition.

Hudson, V. (2016). 'The history and evolution of foreign policy analysis'. In: Smith, S. Hadfield, A.; Dunne, T. (eds.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press, pp. 13-34.

McGann, J. (2020). *2019 Global Go To Think Tanks*. The Think Tanks and Civil Societies Program.

Medvetz, T. (2014). *Think Tanks in America*. University of Chicago Press.

Norris, W. (2017). *Geostrategic Implications of China's Twin Economic Challenges Interests*. Council on Foreign Relations: Discussion Paper.

Parmar, I. (2004). *Think Tanks and Power in Foreign Policy: A Comparative Study of the Role and Influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Pontes, R. (2020). *A China na grande estratégia dos Estados Unidos da América: da contenção à histórica política de engajamento*. Dissertação de mestrado. 158 f. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas: Universidade Estadual de Campinas.

Schell, O. Shirk, S. (2019). *Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy*. Asia Society Center on U.S.-China Relations: Task Force Report.

Schell, O.; Shirk, S. (2017). *U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration*. Asia Society Center on U.S.-China Relations: Task Force Report.

Smith, T.; Walters, R. (2018). 'The White House Needs Better Guidance on Its New China Trade Policy', *The Heritage Foundation*. Disponível em: <https://www.heritage.org/trade/report/the-white-house-needs-better-guidance-its-new-china-trade-policy>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Sutter, R. (2019). *Trump's China Policy: Bi-partisan Hardening, Uncertain Resolve*. H-Diplo, ISFF Policy Series: America and the World: 2017 and Beyond, pp. 1-13.

Tao, W. (2018). "Preface". In: Tao, W. (ed.). *The US China Policy Making Process for Post-Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*. Singapore: Springer Nature; China Social Sciences Press, pp. v-xii.

Teixeira, T. (2007). *Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Editora Reavan.

The Heritage Foundation. (2019). 'Annual Report 2019: Letter from the Chairman and President'. Disponível em: <https://www.heritage.org/annual-report-2019/letter-from-the-chairman-and-president/#presidents-letter>. [Acesso em: 20 out. 2020].

The Heritage Foundation. (2019). *Annual Report 2019: Letter from the Chairman and President*. Disponível em: <https://www.heritage.org/annual-report-2019/letter-from-the-chairman-and-president/#presidents-letter>. [Acesso em: 20 out. 2020].

The Heritage Foundation. (2020). 'About Heritage'. Disponível em: <https://www.heritage.org/about-heritage/mission>. [Acesso em: 20 out. 2020].

The Heritage Foundation. (2020). 'About Heritage'. Disponível em: <https://www.heritage.org/about-heritage/mission>. [Acesso em: 20 out. 2020].

United States of America. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House.

Vidal, C.; Lopez, J.; Brum, L. (2020). 'The Power of Ideas: The *Fórum da Liberdade*, 1988-2018', *Contexto Internacional*, 42 (1), pp. 55-79, [online]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/M53bML6CVgc73SLTTNFyPMh/?format=pdf&lang=en>. [Acesso em: 18 jun. 2021].

Walters, R. (2017). 'The U.S.–China Economic Relationship: Time for a Change in Tone', *The Heritage Foundation*. Disponível em: <https://www.heritage.org/asia/report/the-us-china-economic-relationship-time-change-tone>. [Acesso em: 20 out. 2020].

Wei, H. (2018). 'Brief Introduction of US Think Tanks'. In: Tao, W (ed.). *The US China Policy Making Process for Post-Cold War China: The Role of US Think Tanks and Diplomacy*. Singapore: Springer Nature; China Social Sciences Press, pp. 1-58.