
Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China

Universities and Research Institutes as Foreign Policy Actors in China

Renan Holanda Montenegro¹ 
João Ricardo Cumarú² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55324

Recebido em: 19/09/2020
Aprovado em: 17/11/2020

Resumo: Em paralelo ao adensamento da projeção internacional da República Popular da China, está em curso um amplo processo de descentralização decisória e proliferação de atores em sua política externa. Em consequência, a miríade de questões com as quais o país precisa lidar no âmbito global tem acelerado a profissionalização da burocracia especializada, bem como demandado *expertise* no aconselhamento oficial. O presente artigo tem o objetivo de investigar o papel das universidades e institutos de pesquisa diante desse cenário. Para tanto, o trabalho apresenta, de início, uma breve retrospectiva da política externa chinesa contemporânea e uma visão geral a respeito das tendências recentes envolvendo o processo decisório. Em seguida, buscamos desvendar como funcionam os canais de interlocução entre os diversos *think tanks* chineses e as lideranças responsáveis pela implementação política *de facto*, norteando a discussão através de uma perspectiva histórica. Esperamos, assim, prestar uma contribuição aos estudos hodiernos sobre a complexificação da atuação internacional da China e as dificuldades de coordenação que daí emergem.

Palavras-chave: China; Política Externa; Processo Decisório; Universidades; Think Tanks.

Abstract: In parallel with the increasing international projection of the People's Republic of China, a broad process of decision-making decentralization and proliferation of foreign policy actors is underway. As a result, the myriad of issues that the country needs to deal with globally have accelerated the professionalization of specialized bureaucracy, as well

¹ Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: renanholanda@bol.com.br

² Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: joao_cumaru@hotmail.com

as demanded expertise in official advice. This article aims to investigate the role of universities and research institutes in this scenario. To this end, the paper initially presents a brief retrospective of contemporary Chinese foreign policy and an overview of recent trends involving decision-making. Then, we seek to discover how the channels of dialogue between the various Chinese think tanks and the leaders responsible for the policy implementation work, guiding the discussion through a historical perspective. We hope, therefore, to contribute to recent studies on the complexification of China's international agency and the coordination challenges that arise from it.

Keywords: China; Foreign Policy; Decision-making Process; Universities; Think Tanks.

1. Introdução

Transcorridos mais de 70 anos da revolução comunista de 1949, a política externa da República Popular da China (RPC) passou por mudanças significativas desde então. Nas últimas décadas, tais mudanças foram provocadas, em um primeiro momento, tanto por readequações ocorridas no âmbito doméstico, sobretudo as reformas empreendidas a partir do final dos anos 1970, como por alterações estruturais no sistema internacional, especialmente o fim da Guerra Fria. Hoje, a presença internacional da China é muito mais saliente do que alhures, particularmente no domínio da economia e na participação ativa em arranjos multilaterais.

Nesse sentido, tem havido uma maior complexificação do processo decisório, caracterizada, entre outros fatores, pela multiplicação de atores³ e pela crescente profissionalização do corpo burocrático. Assim, ainda que permaneça relativamente opaca e fortemente centralizada, é possível observar alguma democratização na política externa chinesa. É bem verdade que o pináculo do processo decisório continua retido no Comitê Permanente do Politburo (CPP), composto por um grupo muito exclusivo de líderes, responsáveis pelas decisões estratégicas mais sensíveis. Na prática, questões como o relacionamento com outras potências e a reunificação de Taiwan, por exemplo, permanecem sob a responsabilidade dessa elite.

Ainda assim, o número de atores que competem para influenciar a alta liderança aumentou consideravelmente. Nesse diapasão, o Ministério das Relações Exteriores é apenas mais um entre uma miríade de atores, não necessariamente uníssonos no tocante ao que constitui o interesse nacional chinês e a melhor forma de persegui-lo na arena

3 Especificamente na seara da política externa, esses atores podem ser entendidos como instituições e indivíduos que têm o poder de tomar decisões diretamente, integram formalmente o processo de formulação ou buscam influenciar os *outputs* (Jakobson & Knox, 2010).

global. Atualmente, a política externa da RPC recebe influências não só das corporações ligadas ao Partido Comunista Chinês (PCCh), ao governo e às forças armadas, mas também de organizações de fora desses espaços.

Especialistas oriundos das universidades, organizações de pesquisa, academias militares, executivos de empresas estatais, diretores de bancos, autoridades da administração subnacional e representantes de mídia são alguns dos líderes que operam nas margens, fora das tradicionais demarcações oficiais (Jakobson & Knox, 2010). A este artigo, interessa particularmente compreender o espaço ocupado pelos *experts*, seja através das universidades em si ou por meio dos *think tanks* e outras instituições do tipo dedicadas à pesquisa. Como estes atores têm influenciado a política externa contemporânea da China?

Antes de adentrar na discussão, convém apresentarmos uma breve retrospectiva da política externa chinesa contemporânea, assunto da próxima seção. Em seguida, o artigo percorre as tendências recentes envolvendo o processo decisório na RPC. Depois, buscamos entender como funcionam os canais de interlocução entre os *think tanks* (ligados ou não às universidades) e as lideranças responsáveis pela implementação política *de facto*, trazendo uma evolução histórica sobre o assunto, bem como alguns exemplos. Ao fim, são levantadas as anotações conclusivas.

2. Política Externa Chinesa Pós-1949: uma breve síntese

Os primeiros momentos da atuação internacional da China no contexto pós-revolucionário foram marcados pela determinação de Mao Zedong em garantir a estabilidade do regime – principalmente pela recuperação da economia, destrozada por guerras em sequência – e evitar qualquer ameaça externa. Àquela altura, a alta cúpula do PCCh via como iminente a chance de um conflito militar direto com os Estados Unidos, possivelmente em Taiwan, na Indochina ou na península coreana, como de fato acabou acontecendo poucos meses após a proclamação da RPC.

A política externa chinesa durante esse período, pode-se afirmar, esteve bastante atrelada à própria visão de mundo de Mao, que enxergava o imperialismo norte-americano como a grande ameaça a ser eliminada (Mao, 1966; Hunt, 1996). De fato, uma ampla análise de conteúdo dos discursos públicos dos líderes chineses demonstrou que as crenças operacionais de Mao eram fortemente orientadas ao conflito (Feng, 2007), em grande parte devido ao seu histórico enquanto ideólogo revolucionário e à permanente

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

desconfiança com os dois polos do conflito bipolar, exposta na conhecida teoria dos Três Mundos.

Por sua vez, o premier Zhou Enlai adotava uma perspectiva mais diplomática. Não à toa, ele desempenhou um relevante papel na inserção internacional da China no pós-guerra, tendo uma atuação destacada na Conferência de Bandung (1955) e na articulação com os países africanos (Abegunrin & Manyeruke, 2020). Na medida em que as hostilidades da Guerra Fria foram arrefecendo, paulatinamente as lideranças responsáveis pela política externa da China reinterpretaram o lugar do país no mundo.

A década de 1970 – marcada pela substituição de Taipei por Pequim nas Nações Unidas (1971), a morte de Mao (1976), a chegada ao poder de Deng Xiaoping e o estabelecimento de relações diplomáticas formais com os Estados Unidos (1979) – constituiu um importante ponto de inflexão. Desde então, com as reformas graduais implementadas por Deng, o desenvolvimento econômico passou a ser a prioridade maior. Um conflito direto com os Estados Unidos ou mesmo com a União Soviética já não era visto como algo inevitável.

Inaugurou-se, então, uma política externa voltada à costura de relações amigáveis e cooperativas com todo e qualquer país, desprendida de orientações político-ideológicas. Essa postura, colocada em prática com maior vigor nos anos 1980, tinha um objetivo duplo: ao mesmo tempo em que garantiria um ambiente internacional pacífico para a integração chinesa à ordem existente, também ajudaria a consolidar o poder do PCCh “em casa” (Wang, 2011).

Por meio de uma atuação global baseada em um baixo perfil, a RPC, reinventada sob Deng Xiaoping, passou a ser observadora das normas estabelecidas, entusiasta do *status quo* e, sobretudo, atenta às janelas de oportunidade. Daí o conhecido aforismo denguista: “*Observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time*” (Bronwn, 2017, p. 19). Essa postura pouco assertiva da política externa chinesa se manteve, com breves ajustes⁴, durante as presidências de Jiang

4 Jiang Zemin previu um período de 20 anos de oportunidade estratégica e a gestão de Hu Jintao pautou a atuação internacional do país sob o rótulo do “desenvolvimento pacífico”. O desenrolar dos fatos no início do presente século, contudo, em particular os atentados de 11 de setembro e a crise financeira do *subprime*, que readequaram a estratégia global dos Estados Unidos, precipitou o abandono de uma política externa discreta na China.

Zemin (1993-2003) e Hu Jintao (2003-2013), sendo abandonada recentemente com a chegada de Xi Jinping ao poder⁵.

Em paralelo à sucessão de novas gerações de líderes (atualmente na quinta), a projeção internacional da China ganhou proporções outrora inimagináveis. Ao passo em que o país crescia a taxas anuais de dois dígitos, naturalmente a noção de interesse nacional passou a expandir-se, assim como a quantidade de atores envolvidos nesse percurso. No século XXI, os grandes líderes políticos da RPC, como Xi Jinping e o atual premier Li Keqiang, a despeito dos esforços para retomar os níveis de centralização observados no passado, precisam dividir a ribalta no que tange à atuação internacional do país. Ao presente artigo, convém reforçar, interessa analisar a participação das universidades e dos institutos de pesquisa diante do referido cenário.

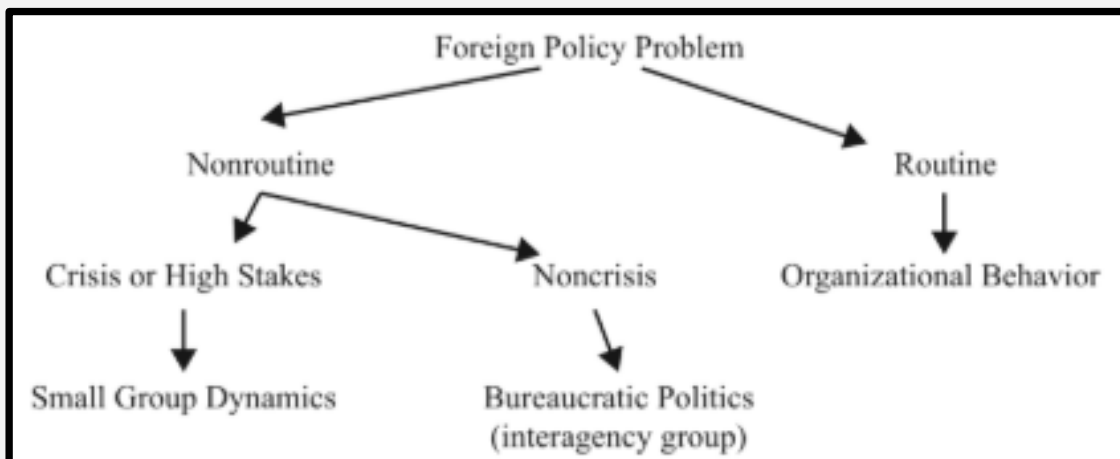
3. Processo Decisório na RPC: visão geral e dinâmicas recentes

Mesmo em regimes políticos relativamente centralizados, como é o caso da China, o processo decisório em política externa nunca é exclusivamente personalista. Trocando em miúdos: não importa quão influente seja um chefe de Estado e/ou de governo, ele terá de recorrer a alguma dinâmica de grupo em ordem a tomar e implementar decisões. Sendo assim, um bom ponto de partida para a discussão proposta nesta seção repousa no fato de que o Estado não é um ator racional unitário (Hudson, 2014).

Na subdisciplina de Análise de Política Externa (APE), uma divisão relativamente consensual em termos de problemas de política externa se dá entre assuntos rotineiros e não-rotineiros. No caso dos primeiros, o comportamento organizacional, através de procedimentos operacionais padronizados, é suficiente para produzir os *outputs* necessários. Por sua vez, as questões não-rotineiras são separadas entre aquelas que envolvem situações de crise, quando normalmente se demanda uma deliberação restrita a uma pequena elite, e de “não-crise”. Estas últimas tendem a ser resolvidas por meio de um complexo jogo doméstico protagonizado por múltiplos atores individuais e corporativos (organismos oficiais em geral), envolvendo barganha, coalizões e manipulação dos canais de interlocução. A figura 1 sintetiza a discussão.

⁵ Foge ao escopo do artigo discutir as nuances da assertividade recente na atuação internacional chinesa. Para um amplo debate a respeito, ver: Christensen (2011), Johnston (2013), Chen & Pu (2014), Yan (2014), Zhang (2015), Chang-liao (2016) e Poh & Li (2017).

Figura 01: Grupos domésticos e tomada de decisão em política externa



Fonte: Hudson (2014, p. 73)

O regime de governança implantado pelo PCCh é composto por três “sistemas” verticais: o próprio Partido, o governo e os militares. Cada um desses braços tem suas próprias subdivisões, que operam segundo alguns grandes setores funcionais (e.g. assuntos militares, assuntos administrativos, propaganda), supervisionados por um integrante do CPP. Como mencionado na introdução, o CPP é a maior instância decisória do país. Composto por menos de dez membros, o comitê é o locus privilegiado de interação das principais lideranças políticas do país. O CPP é formado a partir do Comitê Central do Partido, sendo uma espécie de braço executivo deste. O Comitê Central e o Conselho de Estado, além do Congresso Nacional do Povo, menos importante que os dois anteriores, são as instâncias cardinais de coordenação do sistema político doméstico.

É importante ter em mente que Partido, governo e militares se sobrepõem frequentemente nas diversas frentes de ação do Estado chinês, mas há certa preponderância do PCCh. No limite, este controla o uso da força – afinal, o Exército Popular de Libertação (EPL) é uma ala armada do Partido, e não um exército estatal convencional – e os mecanismos consultivos do Estado (Jakobson & Manuel, 2016). No que diz respeito à política externa, a mais alta instância decisória é a Comissão Central de Relações Exteriores, ligada ao Comitê Central do Partido e comandada desde 2013 por Yang Jiechi, um dos arquitetos da atuação global contemporânea da China. O Ministério das Relações Exteriores, um órgão do governo, tem menos poder dentro desse organograma.

No frígido dos ovos, faz-se mister salientar, os grandes líderes do país, em maior ou menor medida, continuam responsáveis por parte significativa das decisões. Este é o traço

distintivo de continuidade da política externa chinesa. Por outro lado, o papel desempenhado por *experts* no aconselhamento junto ao governo tem crescido consideravelmente. Em adição, a burocracia também vem passando por uma ampla profissionalização e complexificação de sua atuação, de modo que as decisões em questões rotineiras ou de “não- crise”, em especial aquelas que necessitam de um grau elevado de conhecimento específico e experiência, podem restringir, e mesmo constringer, a ingerência das altas elites políticas.

The Chinese policy-making process, therefore, presents the analyst with two faces. With regard to major issues of strategy, the setting of broad agendas, and crisis management, the senior elite still has considerable latitude (...) At the same time, in its myriad dealings with the rest of the world on routine issues ranging from arms control to economic relations, Beijing increasingly speaks, often with multiple voices, in terms familiar to the rest of the world, and policy changes gradually. In this realm, decisions tend toward global and professional norms, against the ever-present backdrop of realpolitik and considerations of national interest. (Lampton, 2001, p. 2)

Em suma, podemos elencar ao menos três grandes tendências inter-relacionadas que têm impactado a forma como decisões de política externa são tomadas na China: (i) a proliferação de organizações, grupos e indivíduos ao longo do referido processo⁶; (ii) o incremento das capacidades técnicas das burocracias e a necessidade recorrente de se convocar *experts* em determinados assuntos; e (iii) a descentralização do processo decisório como um todo (Lampton, 2001; Jakobson & Knox, 2010). Compreender os meandros desses condicionantes domésticos, portanto, é imperativo para se investigar a política externa hodierna da RPC.

Talvez por ignorarem tais idiosincrasias da China, diversos analistas ocidentais – especialmente europeus e norte-americanos – enxergam uma grande estratégia assertiva na projeção internacional do dragão asiático. Para eles, a atuação global chinesa é fruto de um cálculo racional dos seus dirigentes em resposta ao crescente poderio e influência do país (Christensen, 2013). Já os analistas chineses oferecem uma visão distinta: a China está em busca de uma grande estratégia e, nessa jornada, precisa lidar com o desafio duplo

⁶ Grosso modo, o processo de tomada de decisão envolve várias etapas – reconhecimento do problema, *framing*, priorização de metas, planos de contingência, avaliação das opções à disposição, etc. – e diferentes níveis de análise. Ademais, uma decisão, não raro, é reavaliada e modificada com o passar do tempo. Trata-se, na prática, de uma “constelação de decisões tomadas em referência a uma situação específica” (Hudson, 2014, p. 4).

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

de coordenar os diversos braços governamentais e gerenciar a diversidade de pontos de vista entre as elites e o público em geral (Wang, 2011)⁷.

É diante do referido contexto que os especialistas oriundos da academia e outros espaços de pesquisa – ligados ou não ao governo/Partido – têm ganhado algum espaço. Tais especialistas desfrutam de relativo “capital simbólico” junto aos decisores, muito embora não possuam a mesma capacidade de influenciar a opinião pública ou os cálculos de ordem política. Ainda assim, eles “são socialmente reconhecidos como detentores privilegiados de conhecimento, o que lhes confere certa autoridade intelectual. Essa posição permite que não apenas forneçam informações aos governos, mas também ajudem a construir o quadro cognitivo através do qual as informações são filtradas e interpretadas” (Morin & Paquin, 2018, p. 196).

Na China, essa capacidade de influência dos acadêmicos era praticamente nula até a década de 1980 e em boa parte dos anos 1990. Àquela altura, quase não haviam canais de interlocução com o governo e/ou o Partido. Adicionalmente, tais especialistas raramente eram procurados pelos altos funcionários para qualquer tipo de consulta. Como resultado, poucos estudos produzidos no ambiente universitário tinham uma conotação de orientação política. Depoimentos de alguns membros da Academia Chinesa de Ciências Sociais (ACCS daqui em diante; CASS, em inglês) revelam que, em meados da década de 1990, ocorreu uma reviravolta nesse cenário.

An analyst from the CASS Institute of American Studies recalled his institute first receiving attention from policy makers after the Clinton administration granted a visa to Taiwan President Lee Teng-hui. The State Council informed the leadership that no visa would be granted based on what Vice Premier Qian Qichen believed to be a promise from US Secretary of State Warren Christopher. However, experts from the Institute of American Studies correctly predicted that Lee would be granted a visa. Following that episode, the analyst recounted, the MFA sought advice more frequently from outside specialists. An expert from the CASS Institute of World Economics and Politics dated the beginning of government attention to his institute and the process of government consultation with scholars to the Asian Financial Crisis in 1997. (Glaser, 2013, pp. 102-103)

⁷ Somente no que diz respeito a assuntos marítimos, os seguintes organismos, entre outros, competem por influência: Ministério da Defesa; Administração de Pesca, sob o Ministério da Agricultura; Administração Oceânica do Estado, sob o Ministério de Terras e Recursos; Administração de Segurança Marítima, sob o Ministério dos Transportes; Ministério de Proteção Ambiental; Ministério de Ciência e Tecnologia; e, acima de todos, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, responsável pelo desenvolvimento econômico em geral e pelos recursos em particular (Jakobson, 2014).

Já nos anos 2000, logo após ser nomeado secretário-geral do PCCh, Hu Jintao iniciou uma prática de convocar sessões de estudo coletivo no âmbito do Politburo, quando especialistas do Partido, do governo, do EPL ou das universidades eram convidados a realizar uma palestra sobre um tópico específico de interesse (Jakobson & Knox, 2010). Nota-se, então, que a transformação da academia e outros institutos de pesquisa em atores de política externa é um fenômeno extremamente recente, ainda que as reformas iniciadas no final da década de 1970 tenham desempenhado um papel fundamental. Na seção seguinte, discutimos o assunto em detalhes.

4. O desenvolvimento dos *think tanks* na China

Para fins de clareamento, faz-se mister, de antemão, definir nosso objeto de estudo central na presente seção: os *think tanks* (*zhiku* 智库 ou *sixiangku* 思想库). Diversos são os tipos de *think tanks* e suas vinculações institucionais na China: (i) instituições de pesquisa sob coordenação de ministérios e agências governamentais (a maioria é compartimentada em departamentos a fim de atender a necessidades específicas); (ii) institutos acadêmicos sediados nas províncias e outras unidades administrativas subnacionais; (iii) instituições de pesquisa em universidades; (iv) instituições de pesquisa nas escolas do Partido Comunista; (v) instituições de pesquisa no âmbito militar; e, até mesmo, (vi) instituições de pesquisa estabelecidas por fundações não públicas, empresas estatais ou ainda financiadas por outros recursos (Zhang, 2013). Trata-se, então, de arranjos dos mais variados, que podem estar submetidos aos três sistemas verticais da RPC, às empresas estatais, às universidades, bem como a organizações não necessariamente ligadas a algum organismo público.

A presença de especialistas no debate público e no aconselhamento político, como discutido anteriormente, é um traço distintivo da política externa chinesa contemporânea. Nunca antes a elite cultural, política e econômica do país esteve tão atenta e engajada aos *think tanks* e à expansão da capacidade de pesquisa das universidades e outros centros produtores de conhecimento, espaços hoje reconhecidos como instrumentos de orientação no processo de tomada de decisão. Na medida em que as relações exteriores da RPC foram se expandindo, resultado do crescimento econômico interno e das políticas de internacionalização das empresas nacionais, o mesmo aconteceu com a demanda por mais informações sobre os novos parceiros do país e outras temáticas de alcance global (Abb,

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

2013; Li, 2009; Zhang, 2013). De toda forma, em linhas gerais, os *think tanks* não são exatamente uma novidade na China.

A chamada “primeira geração” de *think tanks* remonta às décadas de 1950, 1960 e parte dos anos 1970. Esses espaços foram constituídos, em grande medida, sob o molde dos institutos de pesquisa soviéticos, estando fortemente ligados a ministérios específicos e suas respectivas missões institucionais (Tanner, 2002). Desde o estabelecimento da RPC, faz-se mister salientar, o papel e a influência dos *think tanks* dependia amplamente das preferências e características do líder principal. Assim, a despeito de já estarem presentes no contexto imediato pós-revolução, tais arranjos nem de longe desafiavam o matiz centralizador do processo decisório na China maoísta.

Com o fim da era Mao e as reformas do período Deng, percebeu-se que o atraso na ciência e na tecnologia constituía um sério entrave ao desenvolvimento nacional. Nas Ciências Sociais, a pesquisa em Economia e Estudos Estrangeiros foi designada como crucial para o projeto de reforma, levando à reconstrução e expansão sistemática do arcabouço institucional existente. Foi nessa época, fim da década de 1970, que surgiu a Academia Chinesa de Ciências Sociais (ACCS)⁸, criada a partir da divisão de Filosofia e Ciências Sociais da abrangente Academia Chinesa de Ciências (CAS, em inglês), sendo colocada sob o controle direto do Conselho de Estado, que a designou como unidade de nível ministerial. Até hoje a ACCS é a mais importante instituição de pesquisa da China na grande área das Ciências Sociais e Humanidades (Abb, 2013).

No início dos anos 1980, com o desenvolvimento da “segunda geração”, muitas instituições de pesquisa passaram a ganhar cada vez mais espaço. Isso aconteceu porque as principais lideranças do país, com destaque àquelas de orientação mais reformista, acreditavam que os relatórios políticos que recebiam dos departamentos tradicionais do PCCh e dos ministérios eram inadequados para balizar a reorientação econômica em curso. Tais lideranças, então, começaram a demandar alternativas mais bem orientadas teórica e empiricamente, inovadoras e cosmopolitas, menos ideológicas e burocráticas (Tanner, 2002).

Àquela altura, quase todas as agências estatais envolvidas em política externa procuraram construir um corpo próprio de especialistas. O governo de Deng, assim, foi marcado por uma transição onde práticas de estilo soviético no sistema de pesquisa foram

⁸ Utilizaremos o acrônimo em português apenas para a Academia Chinesa de Ciências Sociais, mais famosa, mantendo em inglês as siglas das demais instituições analisadas.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

abolidas em favor das reformas de inspiração ocidental. Entre outros acontecimentos, convém destacar: a descentralização do financiamento da ciência; pesquisadores e institutos tiveram mais liberdade para lançar os próprios projetos e contratar pesquisas; e as universidades foram autorizadas a projetar os currículos de maneira autônoma (Tanner, 2002; Abb, 2013).

A repercussão do episódio na Praça da Paz Celestial (*Tiananmen*), em 1989, deu início ao que se chamou de “terceira geração” de *think tanks*. A repressão pôs em xeque a atuação dos órgãos que eram ligados, sobretudo, às políticas de reforma. No caso dos *think tanks* de segurança pública, o ocorrido em *Tiananmen* ajudou a redefinir toda a agenda de pesquisa, provocando inicialmente debates sobre a culpa pelas manifestações e a condução inadequada desencadeada, forçando os analistas a refletirem com sofisticação sem precedentes sobre os aspectos sociais, econômicos e políticos daquela agitação em uma sociedade socialista em reforma (Tanner, 2002). Apesar disso, por outro lado, *Tiananmen* não representou um ponto de inflexão na mesma medida para os *think tanks* dos setores militar, de relações internacionais e de política externa (Tanner, 2002; Abb, 2013).

A partir do presidente Jiang Zemin (1993-2003), os *think tanks* consolidaram decisivamente seu espaço e influência junto ao governo central. Durante os anos 1990, Jiang Zemin frequentemente recebia conselhos de acadêmicos de instituições de Xangai, como a Universidade de Fudan, a Universidade de Ciência Política e Direito da China Oriental, a Academia de Ciências Sociais de Xangai e o Instituto de Estudos Internacionais⁹. Ao longo da década, vários jovens estudiosos com experiência no campo das relações internacionais se mudaram de Xangai para Pequim, onde trabalharam em colaboração com o presidente em áreas como planejamento de políticas, propaganda, questões relacionadas à Taiwan e relações exteriores (Li, 2009).

A imensa maioria dos *think tanks* chineses de política externa é oriunda do governo¹⁰, das universidades e dos institutos afiliados ao PCCh. As estruturas institucionais dos *think tanks* são projetadas de modo a formarem uma parte crítica do

⁹ Antes de chegar à presidência, Jiang Zemin foi prefeito de Xangai. Segundo especialistas, ele lidera uma coalizão dentro do PCCh. Para mais informações: <https://edition.cnn.com/2012/10/23/world/asia/china-political-factions-primer/index.html>.

¹⁰ Alguns exemplos a nível ministerial são o Instituto de Estudos Internacionais da China (CIIS, em inglês), sob coordenação do Ministério de Relações Exteriores (MFA); o Instituto de Relações Exteriores da China (CICIR, em inglês), submetido ao Ministério de Segurança do Estado; e a Academia Chinesa de Comércio Internacional e Cooperação Econômica, ligada ao Ministério do Comércio.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

governo (Abb & Kollner, 2015). Todos esses grupos compartilham uma característica importante: estão imbricados no nexo de poder entre Estado e Partido, embora de maneiras diferentes e em graus variados. Tal ligação entre o governo e o PCCh é algo valorizado pelos *think tanks* chineses, já que conexões estreitas com as lideranças são critérios de confiança e credibilidade, ao contrário dos *think tanks* ocidentais, que prezam pela independência (Li, 2009; Abb & Kollner, 2015; Akanni, 2019).

As universidades e os institutos de pesquisa que atuam como *think tanks* na China publicam relatórios de pesquisa, artigos e livros que abrangem questões tanto domésticas quanto externas. Essas análises frequentemente são elaboradas na forma de relatórios de políticas públicas, feitos a pedido de agências governamentais ou conforme projetado pelas próprias instituições de pesquisa. Não raro, pesquisadores e acadêmicos são convocados a integrar discussões internas dos gestores e solicitados a escrever e comentar propostas de políticas públicas. Além disso, é comum os funcionários do PCCh, do governo e das forças armadas fazerem apresentações e participarem de discussões em seminários e *workshops* acadêmicos (Jakobson & Knox, 2010). A interlocução oficial acontece por diversas vias, seja por vínculos administrativos ou através de laços pessoais¹¹ (Zhu, 2009).

Um levantamento recente da Universidade da Pensilvânia aponta que a China possui atualmente 507 *think tanks*, atrás dos Estados Unidos (1.871) e muito próxima à Índia (509). Na lista dos 100 principais institutos de pesquisa do mundo, destacam-se os seguintes: *China Institutes of Contemporary International Relations* (CICIR), 18º lugar no ranking geral, melhor colocação da China; *Chinese Academy of Social Sciences* (CASS), 38º lugar; *China Institute of International Studies* (CIIS), 50º lugar; *Development Research Center of the State Council* (DRC), 56º lugar; *Center for China and Globalization* (CCG), 76º lugar; *Institute of International and Strategic Studies* (IISS), 81º lugar; e *Shanghai Institutes for International Studies* (SIIS), 96º lugar (McGann, 2019).

A seguir, apresentamos brevemente algumas dessas instituições de pesquisa, bem como três universidades que têm papel-chave na formulação de políticas na China (Pequim, Fudan e Tsinghua).

11 É o que na China se chama de *guanxi*, 关系.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

4.1. Academia Chinesa de Ciências Sociais – ACCS (中国社会科学院)

A ACCS é a principal organização acadêmica e um centro de pesquisa abrangente da RPC nos campos da Filosofia e das Ciências Sociais, afiliada ao Conselho de Estado. Criada em maio de 1977, é hoje composta por 31 institutos e 45 centros de pesquisa subordinados, responsáveis por atividades que cobrem quase 300 subdisciplinas. Atualmente, a ACCS tem cerca de 4.200 funcionários, dos quais mais de 3.200 são pesquisadores profissionais.

Segundo o governo chinês, a realização de um amplo intercâmbio acadêmico internacional constitui uma das diretrizes primordiais da ACCS, objetivo que ganhou impulso nos últimos anos. A quantidade de pesquisadores que participam de intercâmbios acadêmicos passou de dezenas de pessoas divididas em 10 lotes em 1979 para mais de 4.100 pessoas divididas em 1.398 grupos em 1995. Enquanto isso, a ACCS estabeleceu um relacionamento construtivo com mais de 200 organizações e institutos de pesquisa, instituições de ensino superior, fundações e departamentos governamentais relacionados, cobrindo mais de 80 países e regiões.

A organização, hoje, tem parcerias com instituições de 41 países asiáticos, 11 países africanos, 36 europeus, 12 latino-americanos, além de 3 áreas regionais (Taiwan, Hong Kong e Macau; Estados Unidos e Canadá; Austrália e Nova Zelândia¹²). Em 2019, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no Brasil, tornou-se a primeira universidade latino-americana a sediar um centro próprio da ACCS, com o propósito de refletir sobre as oportunidades e desafios que a ascensão do país asiático apresentam para o Brasil e o desenvolvimento de novas parcerias educacionais, científicas, culturais e comerciais entre os países (China Hoje, 2019).

4.2. Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China – CICIR (中国现代国际关系研究院)

O Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas da China (CICIR) é um complexo de pesquisa e consulta de longa data, extenso e multifuncional, com foco em estudos estratégicos e de segurança internacional, criado em 1980 a partir do Ministério de Segurança do Estado. Por anos, realizou intercâmbios acadêmicos internacionais.

12 Para mais detalhes sobre as informações descritas nesta seção, ver: <http://casseng.cssn.cn/>.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

Possui programas de mestrado e doutorado e três publicações acadêmicas: *Xiandai Guoji Guanxi*, *Contemporary International Relations* e *Guoji Yanjiu Cankao*.

Em 2015, o CICIR foi designado como uma unidade piloto para a construção dos principais *think tanks* da China. Atualmente, o organograma inclui 11 (sub)institutos, duas divisões de pesquisa, oito centros de pesquisa e vários departamentos administrativos. Ao todo, a equipe possui 380 pessoas, entre as quais 150 são professores¹³.

4.3. Instituto de Estudos Internacionais da China – CIIS (中国国际问题研究所)

O CIIS realiza pesquisas sobre questões internacionais para servir ao corpo diplomático chinês. Trocando em miúdos, trata-se do *think tank* do Ministério de Relações Exteriores. O CIIS foi fundado em 25 de novembro de 1956 e conduz pesquisas e análises principalmente sobre questões políticas de médio e longo prazo de importância estratégica, particularmente aquelas relacionadas à política e à economia mundial. Também realiza estudos e oferece recomendações de políticas sobre grandes eventos e questões prementes.

O CIIS assumiu o nome atual em dezembro de 1986. Antes, atuou sob os títulos de “Instituto de Relações Internacionais (IIR)” submetido à “Academia de Ciências da China”. Em 1998, o Centro de Estudos Internacionais da China (CCIS), anteriormente uma instituição de pesquisa do Conselho de Estado, foi incorporado ao CIIS.

A equipe do CIIS é composta por quase cem pesquisadores e outros profissionais. Entre eles estão diplomatas seniores, especialistas em estudos de área e especialistas de destaque nas principais áreas de relações exteriores. Todos os jovens bolsistas do CIIS têm diplomas universitários avançados em relações internacionais ou disciplinas relacionadas. O Instituto tem sua própria biblioteca profissional, que abriga mais de 260.000 livros. Segundo o Ministério de Relações exteriores, a coleção sobre assuntos internacionais está entre as melhores do país¹⁴.

4.4. Institutos de Estudos Internacionais de Xangai – SIIS (上海国际问题研究院)

13 Mais informações: <http://www.cicir.ac.cn/NEW/en-us/index.html>.

14 Detalhes: http://www.ciis.org.cn/english/2019-01/10/content_40639859.html.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

Fundado em 1960, os Institutos de Estudos Internacionais de Xangai, ligados ao governo, são uma organização de pesquisa abrangente para estudos de política internacional, economia, estratégia de segurança e relações externas da China. Entre outros assuntos, o *think tank* se dedica à reflexão sobre a modernização da China e a abertura e o desenvolvimento econômico de Xangai.

Ao todo, o SISS possui 14 subdivisões, incluindo centros de estudos (por exemplo: Centro de Estudos Ásia-Pacífico, Centro de Estudos para a Rússia e Ásia Central, Centro de Estudos Europeus), institutos (Instituto de Estudos sobre Economia Mundial, Instituto de Estudos sobre Política Externa, etc.) e departamentos (há somente dois: *Department of International Exchanges* e *Department of Research Management*). Após esforços empreendidos por várias gerações de pesquisadores, o SIIS ganhou renome nacional e internacional e hoje figura entre os principais *think tanks* do mundo¹⁵.

4.5. Universidade de Pequim – Beida (北京大学)

Fundada em 1898, a Universidade de Pequim é uma das universidades chinesas mais prestigiadas do mundo. Em outubro de 2013, a universidade estabeleceu um Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IISS) como um *think tank*, com o objetivo de aumentar sua influência sobre os principais tomadores de decisão da China.

Anteriormente com o nome de Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Pequim, criado em maio de 2007, o IISS é afiliado à Escola de Estudos Internacionais. Seu Conselho de Administração é composto por acadêmicos e especialistas seniores dentro e fora da Escola de Estudos Internacionais, e o sistema de responsabilidade do presidente é implementado sob a liderança do Conselho¹⁶.

Também sob a governança da Universidade de Pequim, está o Instituto de Pesquisa da Pobreza, instituição dedicada à pesquisa sobre desenvolvimento social e econômico relacionada à pobreza, produzindo análises e relatórios direcionados ao governo central¹⁷.

4.6. Universidade de Fudan (复旦大学)

15 Mais informações: <http://www.siis.org.cn/EnIndex>.

16 Para mais detalhes: <http://en.iiss.pku.edu.cn/>.

17 Detalhes em: <https://onthinktanks.org/think-tank/北京大学贫困地区发展研究院/>.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

A Universidade de Fudan foi fundada em 1905, inicialmente como Escola Pública Fudan. Há, ao todo, 18 institutos de pesquisa incubados na Universidade, que promovem soluções e estudos interdisciplinares em Desenvolvimento Regional, Governança Ecológica, Economia Industrial, Governança Digital Tecnologia e Inovação, etc. Entre esses institutos está uma abrangente rede que conta com o *Global Think Tank Center*, o Consórcio Universitário Fudan-América Latina e a Liga das Universidades do BRICS.

Outro exemplo surgiu em agosto de 2013, quando o Centro de Pesquisa Política para a Economia Chinesa, um projeto de *think tank* proposto pelo Centro de Estudos Econômicos da China na Universidade de Fudan, foi oficialmente aprovado pela Comissão de Educação de Xangai. É importante destacar também a atuação do *Fudan Development Institute* (FDDI), uma organização global de pesquisa com foco em Estudos de Desenvolvimento. O FDDI, de caráter multidisciplinar, é um dos *think tanks* acadêmicos pioneiros estabelecidos após o lançamento da política de reforma e abertura em 1978¹⁸.

4.7. Universidade de Tsinghua (清华大学)

Fundada em 1911, a Universidade de Tsinghua é considerada por muitos como a melhor universidade da China, tendo sido responsável pela formação de relevantes nomes, como os prêmios Nobel Tsung-Dao Lee e Yang Zhenning, além do ex-presidente Hu Jintao e do atual presidente Xi Jinping.

A universidade estabeleceu seu Centro de Pesquisa em Inovação Técnica em 2000, como um centro-chave de pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. Sendo um *think tank* nacional, ele se concentra no gerenciamento de inovação técnica, estratégia e política para C&T e empreendimentos de alta tecnologia.

Em 2009, a Tsinghua também impulsionou a criação do *China Data Center*, destinado a fornecer uma plataforma de dados para auxiliar a pesquisa acadêmica e o ensino nas disciplinas relevantes. Espera-se que o centro sirva como um *think tank* para o governo, com foco em pesquisas aprofundadas sobre os principais problemas da sociedade chinesa. Além destes, outros dois braços da Universidade também têm destaque nacional: o Instituto de Relações Internacionais Modernas e o Instituto Internacional de Estratégia e Desenvolvimento¹⁹.

18 Detalhes em: <http://fddi.en.fudan.edu.cn/>.

19 Detalhes em: <https://www.tsinghua.edu.cn/en/index.htm>.

5. Considerações Finais

O presente artigo buscou discutir, partindo de uma breve contextualização a respeito da atuação internacional chinesa e as tendências recentes envolvendo o processo decisório, o papel ocupado pelos especialistas enquanto atores de política externa. Vimos que a demanda por *expertise* se consolidou no organograma da RPC, uma consequência natural do adensamento da projeção global do país. Essa expansão do interesse nacional para além das cercanias imediatas da Ásia ampliou também a quantidade de parceiros e as frentes de interlocução da China em nível global.

Nesse cenário, os institutos nacionais de pesquisa, inicialmente projetados nos moldes soviéticos, passaram a constituir um importante locus de interação entre especialistas e líderes políticos. Embora vários desses institutos estejam ligados ao governo ou ao Partido, na prática eles desempenham uma função muito similar à das universidades. Estas, aliás, também são fundamentais dentro do processo contemporâneo de elaboração e implementação da política externa chinesa.

Não à toa, cada vez mais os especialistas oriundos desses espaços vêm adquirindo renome no debate público como um todo, e na disciplina das Relações Internacionais em particular. Nomes como Wang Jisi, Yan Xuetong e Qin Yaqing – diretores, respectivamente, da Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Pequim; do Instituto de Relações Internacionais Modernas da Universidade de Tsinghua; e da Universidade de Relações Exteriores da China (CFAU), ligada ao MFA – já integram, podemos dizer, um seleto rol de grandes especialistas da área, por muito tempo composto somente por norte-americanos e europeus, salvo raríssimas exceções.

Este esforço de pesquisa aqui desenvolvido, salientamos à guisa de conclusão, ainda é incipiente. A experiência da China em integrar especialistas ao processo decisório merece, a nosso juízo, uma atenção mais cuidadosa da parte da comunidade acadêmica e política no Brasil e em outras nações em desenvolvimento. Trabalhos futuros que busquem realizar estudos de caso mais aprofundados a respeito da atuação dos institutos de pesquisa chineses são, nesse diapasão, extremamente bem-vindos, sobretudo no momento atual, em que a Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*) se apresenta como o ápice dessa jornada de projeção internacional da RPC. Certamente, especialistas chineses das mais diversas áreas desempenham um papel fundamental para o sucesso dessa iniciativa. Cabe acompanharmos de perto.

Referências

Abb, P. (2013). China's Foreign Policy Think Tanks: Changing Roles and Structural Conditions. **GIGA Working Papers**. GIGA Research Unit: Institute of Asian Studies. No. 213, January.

Abb, P., & Kollner, P. (2015). Foreign policy think tanks in China and Japan: characteristics, current profile, and the case of collective self-defence. **International journal: Canada's journal of global policy analysis**, 70(4), 593–612.

Abegunrin, O., & Manyeruke, C. (2020). **China's Power in Africa: A New Global Order**. New York: Palgrave Macmillan.

Akanni, L. (2019). **Chinese Think Tanks with Chinese Characteristics: some lessons for African think tanks**. Disponível em: <https://onthinktanks.org/articles/chinese-think-tanks-with-chinese-characteristics-some-lessons-for-african-think-tanks/>. 23 de agosto.

Brown, K. (2017). **China's World: What Does China Want?**. London: I.B. Tauris.

Chang-Liao, N. (2016). China's New Foreign Policy under Xi Jinping. **Asian Security**, 12:2, pp. 82-91.

Chen, D., Pu, X. (2014). Correspondence: Debating China's Assertiveness. **International Security**, 38:3, pp. 176–183.

China Hoje (2019). **Unicamp recebe primeira unidade da CASS da América Latina**. Disponível em: <http://www.chinahoje.net/unicamp-recebe-primeira-unidade-da-cass-da-america-latina/>. Acesso em 31/07/2020.

Christensen, T. (2011). The Advantages of an Assertive China. **Foreign Affairs**, March/April.

_____. (2013) More Actors, Less Coordination? New Challenges for the Leaders of a Rising China. In: Rozman, Gilbert (ed.). **China's Foreign Policy: Who Makes it, and How is it Made?** New York: Palgrave Macmillan.

Feng, H (2007). **Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War**. United Kingdom: Routledge.

Glaser, B. (2013). Chinese Foreign Policy Research Institutes and the Practice of Influence. In: Rozman, Gilbert (ed.). **China's Foreign Policy: Who Makes it, and How is it Made?** New York: Palgrave Macmillan.

Hudson, V. (2014). **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 2nd Edition. Maryland: Rowman & Littlefield.

Hunt, M. (1996). **The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy**. New York: Columbia University Press.

Montenegro, Cumarú. *Universidades e Institutos de Pesquisa como Atores de Política Externa na China*

Jakobson, L. (2014). China's Unpredictable Maritime Security Actors. **Lowy Institute for International Policy**, Report. December.

_____; Knox, D. (2010). New Foreign Policy Actors in China. **SIPRI Policy Paper No. 26**.

_____; Manuel, R. (2016). How are Foreign Policy Decisions Made in China? **Asia & the Pacific Policy Studies**, 3:1, pp. 101–110.

Johnston, A. (2013). How New and Assertive Is China's New Assertiveness? **International Security**, 37:4, pp. 7–48.

Lampton, D. (2001). **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000**. Stanford: Stanford University Press.

Li, C. (2009). China's New Think Tanks: Where Officials, Entrepreneurs, and Scholars Interact. **China Leadership Monitor 29**, August.

Mao, T. (1966). **Quotations From Chairman Mao Tse-Tung**. Beijing: Foreign Language Press.

McGann, J. (2020). 2019 Global Go To Think Tank Index Report. **TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports**. In: https://repository.upenn.edu/think_tanks/17.

Morin, J., & Paquin, J (2018). **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Poh, A., & Li, M. (2017). A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. **Asian Security**, 13:2, pp. 84-97.

Tanner, M. (2002). Changing Windows on a Changing China: The Evolving “Think Tank” System and the Case of the Public Security Sector. **The China Quarterly**, 171, pp. 559-574.

Wang, J. (2011). China's Search for a Grand Strategy. **Foreign Affairs**, March/April.

Yan, X. (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, 7:2, pp. 153–184.

Zhang, J. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: towards ‘Peaceful Rise 2.0’? **Global Change, Peace & Security**, 27:1, pp. 5-19.

Zhang, Y. (2013). The Role of Think Tanks in China – The Case of CASS. **Japan Spotlight**, January/February, pp. 24-26.

Zhu, X. (2009). The Influence of the Think Tanks in the Chinese Policy Process. **Asian Survey**, 49:2, pp. 333–357.