

**Universidade Federal de Uberlândia**

Instituto de Economia e Relações internacionais

Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais

Mateus de Paula Narciso Rocha

A Doutrina Cronos:

O quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China (2009-2018)

**Uberlândia**

**2020**

Mateus De Paula Narciso Rocha

A Doutrina Cronos:

O quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China (2009-2018)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Economia Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça

Uberlândia

2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

R672 Rocha, Mateus de Paula Narciso, 1992-  
2020 A Doutrina Cronos [recurso eletrônico]: O quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China (2009-2018) / Mateus de Paula Narciso Rocha. - 2020.

Orientador: Filipe Almeida do Prado Mendonça.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Pós-graduação em Relações Internacionais.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2599>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Mendonça, Filipe Almeida do Prado, 1985-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRi			
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 42, PPGRi			
Data:	19 de março de 2020	Hora de início:	9:00	Hora de encerramento: 11:40
Matrícula do Discente:	11812RIT011			
Nome do Discente:	Mateus de Paula Narciso Rocha			
Título do Trabalho:	A Doutrina Cronos: O quarto padrão bipartidário da política dos Estados Unidos para a China			
Área de concentração:	Política Internacional			
Linha de pesquisa:	Economia Política Internacional			
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Inct -ineu			

Reuniu-se em sessão pública, facilitada por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores Doutores: Tullo Vigevani - UNESP-SP; Thiago Lima UFPB-PB; Filipe Almeida do Prado Mendonça - UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Filipe Almeida do Prado Mendonça - UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Almeida do Prado Mendonça, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/03/2020, às 11:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tullo Vigevani, Usuário Externo**, em 23/03/2020, às 09:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO LIMA DA SILVA, Usuário Externo**, em 26/03/2020, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1942753** e o código CRC **AA158561**.

*Para Mariani e Moana*

## Agradecimentos

Ao meu orientador, o professor Dr. Filipe Mendonça, exímio pesquisador que, em incontáveis reuniões, incentivou, sugeriu o tema, ofereceu valiosas ideias, conduziu-me ao interesse nos documentos, criticou ruídos no texto e confiou nas decisões tomadas. Sou profundamente grato pelo apoio inestimável à pesquisa e, sobretudo, ao meu amadurecimento intelectual.

Aos professores da banca, o Dr. Tullo Vigevani e o Dr. Thiago Lima, referências em pesquisa rigorosa, por aceitarem participar da defesa e pelos comentários pertinentes e generosos. Aos professores da qualificação, o Dr. Roberto Menezes e o Dr. Wolfgang Lenk, pelo exame atento que contribuiu para aprimorar os métodos. À professora Dra. Cristina Pecequillo pelo incentivo e sugestões quando analisou na ABRI um sumário com algumas ideias da pesquisa. À minha orientadora na graduação, a professora Lara Selis, e aos demais professores do programa de Pós-Graduação pela contribuição à formação. Ao secretário Vinícius pelo zelo e dedicação.

Aos amigos e colegas do mestrado. Em especial, Laurindo, Gabriel e Anaíza, pelas discussões e aprendizado conjunto.

Ao meu amor, Mariani, pelo carinho e apoio permanente, e a nossa filha, Moana, que, com trombadas no notebook, relembra a diferença entre o essencial e o acessório. Aos meus pais, Fábio e Andréa, minhas referências intelectuais e éticas, por tudo. Reforço o agradecimento a papai por ter tido a paciência de ler todo o texto indicando os erros que encontrou. Às minhas irmãs Natália e Juliana pelo carinho e apoio. Aos meus avós Ari, Abigail (*in memoriam*), Ulysses (*in memoriam*) e Maria Luiza, pelo amor desmedido e orientarem a caminhada. Aos meus tios Fabrício, Amanda, Alcione, Anderson, Ronam, Noriko e Ana Paula pelo afeto. À minha família uberlandense, Adriany, Sampaio, Ciça, Mimi, dona Cecília e dona Tânia pelo constante apoio e carinho. Ao Marcelo, Manuela, Sebastião, Rosana, Patrícia, Guilherme e Juliana pelas mesmas razões. E reforço o agradecimento aos diversos professores que contribuíram com minha formação em outros momentos, em particular a tio Fabrício que desde o ensino fundamental deu vida ao estudo da História.

Ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), centro de referência em pesquisa sobre os Estados Unidos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) pelo fundamental apoio financeiro durante toda a pesquisa.

*There are people who wish I wouldn't refer to China as our enemy. But that's exactly what they are.*

– **Donald Trump** (2015), presidente 2017–2020.

*China has been engaging in industrial policy which has resulted in the transfer and theft of intellectual property and technology [...]. These practices are an existential threat to America's most critical comparative advantage [...].*

– **Robert Lighthizer** (2018), USTR 2017–2020.

*[Made in China 2025 is] a very, very serious challenge, not just to us, but to Europe, Japan and the global trading system. [...] They want to be on top of all the high-tech [...]. And it's smart for them to do it. I mean, they're doing something that's in their interest and that they should do.*

– **Robert Lighthizer** [2017] (*apud* BEHSUDI, 2017), USTR 2017–2020.

*Chinese industrial policies [...] are distorting markets in ways that undermine innovation, subtract from U.S. market share, and put U.S. national security at risk.*

– **President's Council of Advisors on Science and Technology** (WHITE HOUSE, 2017b).

*The Choice: The U.S. or China.*

– **Michael Froman** (2017), USTR 2013–2017.

*[...] passing TPP is as important to me as another aircraft carrier.*

– **Ashton Carter** (2015), secretário de defesa 2015–2017.

*[...] a policy of containment is needed with respect to the Beijing consensus. Start with the TPP. [...] there ought to be a state-owned enterprise chapter in it.*

– **Alan Wolff** (2011a, p. 92-93), diretor-geral adjunto dos EUA na OMC 2017–2020.

*The indigenous innovation drive is forcing foreign technology companies to anguish over balancing today's profits with tomorrow's survival.*

– **James McGregor** (2010), em relatório para a U.S. Chamber of Commerce.

*I don't want my grandchildren to live in a world dominated by the Chinese.*

– **Hillary Clinton** (*apud* GOLDBERG, 2016, p. 77), secretária de estado 2009–2013.

*Over the last eight years, this administration [...] have been solely focused on Iraq. [...] In the meantime, we've got challenges, for example, with China [...] And they are active [...] in regions like Latin America, and Asia, and Africa. [...] the conspicuousness of their presence is only matched by our absence, because we've been focused on Iraq.*

– **Barack Obama** [2008] (*apud* PRESIDENTIAL..., 2008a), presidente 2009–2017.

*[The announcement of Obama's pivot] was a mistake [...] unduly agitate China into thinking that we were thinking preemptively about them.*

– **Donald Rumsfeld** [2012] (*apud* SILOVE, 2016), secretário de defesa 2001–2006.

*Near Term actions to begin shift of focus towards Asia [...] Australia: start negotiations to base selected US forces in Australian Northern Territories [...] Singapore: start negotiations for increased use of facilities [...] India: increase port visits, and initiate program of mil-to-mil interactions [...] Iraq: Initiate planning now for a post-war, treaty-based US basing structure [...] Initiate planning for a major expansion of basing infrastructure in Guam [...] redraw CENTCOM/PACOM boundaries to reflect China as principle long-term strategic competitor [...] Increase the focus on China, Asia-related scenarios in Service and Joint wargaming [...].*

– **Andrew Marshall** (2002), diretor do ONA 1973–2015.

*In a prolonged competition, as in Chess, the player who sees more deeply into the position, who sees which moves build strength into his position or complicate the problems of the opponent, ultimately obtains a dominant position.*

– **Andrew Marshall** (1972), diretor do ONA 1973–2015.

*I am here to urge all members of Congress, both Republicans and Democrats, to join together in making China a normal trading partner of the United States. [...] trade with China will promote freedom [...] China is not our "strategic partner." But neither is it our enemy. [...] China is a competitor, to be faced without ill will and without illusions.*

– **G. W. Bush** (2000), presidente 2001–2009.

\*

*L'apparence ne cache pas l'essence, elle la révèle: elle est l'essence. L' essence d'un existant [...] c'est la loi manifeste qui préside à la succession de ses apparitions, c'est la raison de la série.*

– **Jean Paul Sartre**, *L'être et le néant*, 1943.



## Resumo

Neste estudo são examinados o poder estrutural dos Estados Unidos e os objetivos e percepções dos governos de Barack Obama (2009-2017) e de Donald Trump (2017-2018) em relação à China. Por meio da análise de indicadores, notou-se que os Estados Unidos são a hegemonia estrutural, mas, após a virada do século, a disparidade de poder na estrutura produtiva vis-à-vis a China foi sendo reduzida. Considerando essa mudança como a variável independente, foi lançada a hipótese de que os Estados Unidos teriam interesse em uma política externa revisionista, especialmente na arena comercial, para desacelerar o fortalecimento econômico chinês. Em sequência, para compreender a política dos Estados Unidos para a China e a validade da hipótese, foram analisadas as ações do Executivo e uma série de documentos: os debates presidenciais; o *State of The Union Address*; a *National Security Strategy*; a *Quadrennial Defense Review*; a *Presidential Trade Policy Agenda*; o *Report to Congress on China's WTO Compliance* e o *Special 301 Report*. Apesar de diferenças de método e de senso de urgência, foi observada a continuidade de objetivos estratégicos para a China nas administrações de Obama e Trump. Nos dois governos a política comercial foi utilizada para combater as políticas industriais da China, bem como o Pentágono, a Casa Branca e o USTR perceberam a China como a potência que mais ameaça os interesses dos Estados Unidos. Além disso, Obama e Trump conduziram campanhas diplomáticas para bloquear ganhos relativos de Pequim, fomentaram no público doméstico a ideia da China como uma adversária econômica e aprofundaram a “estratégia de conquista de posições” na Eurásia, especificamente a “Agenda Andrew Marshall”. Ou seja, a China foi percebida e tratada como uma adversária econômica e geopolítica e ocorreu uma política revisionista visando estrangular o fortalecimento econômico chinês. Desse modo, sem ser uma exceção à regra histórica, a Casa Branca buscou proteger o braço econômico do seu poder e enfraquecer a tendência de futuro em que emerge outra superpotência. Portanto, tendo em vista a trajetória histórica, pode-se afirmar que ocorreu uma “mudança de objetivo” na política externa dos Estados Unidos, configurando um novo padrão bipartidário de política para a China. Ao final, argumentou-se que o paradigma contenção-engajamento prejudica a análise da estratégia dos Estados Unidos para a China e é mais adequado avaliá-la a partir das decisões e das leituras burocráticas nas duas principais arenas de interação: segurança e comércio.

**Palavras Chave:** Estados Unidos; Política Externa; Política Comercial; China; Poder Estrutural.

## **Abstract**

The Cronos's doctrine: The fourth pattern of US policy towards China (2009-2018).

### **Abstract**

This study examines the structural power of the United States and the goals and perceptions of the governments of Barack Obama (2009-2017) and Donald Trump (2017-2018) in relation to China. Through the analysis of indicators, it was noted that the United States is the structural hegemony, but, after the turn of the century, the disparity of power vis-à-vis China has been reduced in the productive structure. Considering this change as the independent variable, the hypothesis is that the United States would be interested in a revisionist foreign policy, especially in the trade arena, to slow down China's economic strengthening. Next, to understand the US policy towards China and the validity of the hypothesis, we analyze the Executive's actions and a series of documents: the presidential debates; the State of The Union Address; the National Security Strategy; the Quadrennial Defense Review; the Presidential Trade Policy Agenda; the Report to Congress on China's WTO Compliance and the Special 301 Report. Despite differences in method and sense of urgency, the continuity of strategic objectives for China was noted in the Obama and Trump governments. In both administrations, trade policy was used to counteract China's industrial policies, as well the Pentagon, the White House, and the USTR perceived China as the great power that most threatens US interests. In addition, Obama and Trump conducted diplomatic campaigns to block Beijing's relative gains, fostered the idea of China as an economic adversary in the domestic public, and deepened the "position-taking strategy" in Eurasia, specifically the "Andrew Marshall's Agenda". Thereby, China was perceived and treated as an economic and geopolitical adversary, and a revisionist policy to strangle China's economic strengthening took place. Thus, without being an exception to the historical rule, the White House sought to protect the economic arm of its power and to weaken the future trend in which another superpower emerges. Therefore, considering the historical trajectory, there was a "goal change" in the foreign policy of the United States, setting a new bipartisan pattern for China policy. In the end, we argued that the containment-engagement paradigm undermines the analysis of the United States' strategy for China and it is more appropriate to evaluate it from the decisions and bureaucratic readings in the two main arenas of interaction: security and trade.

**Keywords:** United States; Foreign policy; Trade policy; China; Structural power.

## Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

### Figuras

Figura 1 - Capacidades materiais nacionais relativas (CINC 5.0), 1950-2010 .....	48
Figura 2 - Comparação do PIB em PPC: Estados Unidos e China, 1990-2018 .....	49
Figura 3 - Indicador do poder líquido nacional (PIB x PIB per capita), 1990-2015 .....	50
Figura 4 - Gasto militar dos Estados Unidos em comparação com o agregado de China, Rússia, França, Reino Unido e Índia, 1992-2018 .....	52
Figura 5 - Estoque dos gastos em defesa de Estados Unidos e China, 2000-2016 .....	53
Figura 6 – Distribuição relativa dos arsenais bélicos dos Estados Unidos e da China .....	54
Figura 7 – Localização das bases militares dos Estados Unidos, 2015 .....	55
Figura 8 – Distribuição relativa dos recursos naturais dos Estados Unidos e da China .....	56
Figura 9 - Distribuição das principais universidades do mundo por países selecionados conforme a lista Top 100 e Top 500 do “Shangai Ranking”, 2004/2019 .....	59
Figura 10 – Investimento doméstico em P&D nos Estados Unidos, China, União Europeia e Japão, 2000-2015 .....	60
Figura 11 – Mudança na composição da pauta de exportação da China, 1995-2016 .....	62
Figura 12 – Posição da pauta de exportação dos Estados Unidos e da China no ranking “Economic Complexity Index”, 1996-2016 .....	63
Figura 13 - Produção de alta tecnologia de indústrias de manufaturas nos Estados Unidos, China, União Europeia e Japão, 2001-2016 .....	64
Figura 14 – Participação relativa de empresas dos Estados Unidos, China e Japão na lista das 500 maiores empresas do mundo – “Fortune Global 500”, 1995-2019 .....	65
Figura 15 – Modelos de propriedade das empresas da China na “Fortune Global 500”, 2019 ....	65
Figura 16 - Empresas no setor aeroespacial e defesa na lista da “Fortune Global 500”, 2010/2019 .....	66
Figura 17 - Empresas no setor de tecnologia por país na lista da “Fortune Global 500”, 2019 ...	67
Figura 18 - Composição de moedas nas reservas cambiais oficiais, 1980-2018 .....	68
Figura 19 – Fotografia: encontro entre o general Douglas MacArthur e Chiang Kaishek em Taiwan, 31 de julho de 1950 .....	82
Figura 20 – Fotografia: conflito sino-soviético na ilha de Damansky/Zhenbao, 1969 .....	88
Figura 21 - Fotografia icônica da Guerra do Vietnam: “Napalm girl”, 1972 .....	89
Figura 22 – Fotografia: viagem do presidente Nixon à China, 1972 .....	93
Figura 23 - Viagens de alto nível dos Estados Unidos para a China, 1949-2018 .....	94

Figura 24 – Fotografia icônica de Tiananmen: “Tank Man”, junho de 1989 .....	103
Figura 25 - Vendas de armas dos Estados Unidos para Taiwan, 1980-2019 .....	107
Figura 26 - Frequência dos termos “Europa” e “Ásia” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1990-2001 .....	114
Figura 27 - Frequência dos termos “União Soviética”, “Rússia” e “China” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1990-2001 .....	114
Figura 28 - Viagens de alto nível dos Estados Unidos para a Índia, 1980-2018 .....	116
Figura 29 – Fotografia: o presidente Clinton assina a PNTR com a China, 2000 .....	122
Figura 30 –Déficit comercial dos Estados Unidos: composição por países selecionados, 1980-2018 .....	123
Figura 31 - Frequência dos termos “Rússia”, “China” e “Terrorismo” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1995-2005 .....	127
Figura 32 – Fotografia do míssil balístico antinavio Dong-Feng 21D.....	132
Figura 33 - Frequência dos termos “Terrorismo”, “Rússia” e “China” no SOTU, 1989-2019 ..	135
Figura 34 - Frequência dos termos “Europa” e “Ásia” na NSS, 1992-2016.....	138
Figura 35 - Frequência dos termos “China”, “Japão”, “União Europeia”, “México” e “Índia” na PTPA, 1990-2019.....	143
Figura 36 - Frequência dos termos “China”, “Índia”, “México”, “Japão”, “Brasil”, “Rússia”, “União Europeia” e “Ucrânia” no S301, 1989-2018.....	148
Figura 37 - Disputas territoriais no Mar do Sul da China .....	154
Figura 38 – Percentual dos gastos militares dos Estados Unidos no orçamento, 2001-2018 .....	157
Figura 39 - Fotografia do encontro do presidente Obama e o primeiro-ministro indiano Singh em Nova Deli, 8 de novembro de 2010.....	159
Figura 40 – Mudança na imagem da China na sociedade estadunidense, 2005-2019 .....	160
Figura 41 - Disputas territoriais no Mar do Leste da China.....	162
Figura 42 - Principais desafios na China segundo empresários estadunidenses com negócios na China – relatório da USCBC, 2006-2018.....	164
Figura 43 - Frequência do termo “China” nos debates eleitorais, 1992-2016 .....	172
Figura 44 - Frequência dos termos “Europa” e “Ásia” em relatórios do DOD .....	188
Figura 45 - Frequência dos termos “Enforcement”, “TTIP”, “TPP” e “Doha” na PTPA, 2001-2019 .....	190
Figura 46 - Frequência de termos relacionados ao Fair Trade na PTPA, 1990-2019 .....	191
Figura 47 – Percentual do uso de CVD e AD contra a China em relação ao total, 1993-2015 ..	191
Figura 48 - Os Estados Unidos como reclamante na OMC, 2002-2018 .....	192

Figura 49 - Frequência de termos selecionados no RCC, 2002-2018.....	203
Figura 50 - Frequência de termos selecionados no sumário executivo do RCC, 2002-2018 .....	203
Figura 51 - Frequência de termos selecionados no texto do sumário executivo do RCC, 2002-2018 .....	204
Figura 52 - Frequência de termos selecionados na seção China do S301, 2000-2018 .....	205
Figura 53 – Propostas legislativas no Congresso dos Estados Unidos sobre a China, 1973-2018 .....	216
Figura 54 - Frequência de associação da palavra “China” à ideia de competição no SOTU do período Obama e Trump, 2009-2019 .....	223
Figura 55 - Frequência do termo “China” no SOTU, 1972-2019 .....	224
Figura 56 - Frequência de termos associados à competição e cooperação na NSS, 1990-2017 .....	228
Figura 57 - Frequência dos termos “Rússia” e “China” na NSS, 1995–2017.....	229
Figura 58 - Frequência dos termos “Rússia” e “China” em alguns relatórios do DOD.....	232
Figura 59 - Tipologia da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre outro Estado.....	248
Figura 60 – Síntese da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre a China, 1949-2018.....	248

## Quadros

Quadro 1 - Classificação da China no S301, 1989-2018 .....	141
Quadro 2 - Vetos da China no Conselho de Segurança, 1972-2019 .....	155
Quadro 3 - Comparação das posições e políticas de Obama e Trump para a China.....	245

## Tabelas

Tabela 1 - Comparação de índices selecionados: Estados Unidos e China .....	51
---	----

## Lista de Siglas e Abreviaturas

A2/AD – Anti-access/Area Denial  
AD – Antidumping  
AIIB – The Asian Infrastructure Investment Bank  
ASB – Air-Sea Battle  
ASEAN – Association of Southeast Asian Nations  
BIT – Bilateral Investment Treaty  
BRI – The Belt and Road Initiative  
BUR – Report on the Bottom-Up Review  
CFIUS – The Committee on Foreign Investment in the United States  
CFR – The Council on Foreign Relations  
COCOM – The Coordinating Committee for Multilateral Export Controls  
CVD – Countervailing Duty  
DOD – Department of Defense  
DOS – Department of State  
DPG – Defense Planning Guidance  
DPP – Democratic Progressive Party (Taiwan)  
DSG – Defense Strategic Guidance  
EUA – Estados Unidos da América  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade  
GPA – Agreement on Government Procurement  
IPR – Intellectual Property Rights  
JCCT – U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade  
KMT – Kuomintang Party (Taiwan)  
MFN – Most Favored Nation (Nação Mais Favorecida)  
NAFTA – North America Free Trade Agreement  
NDS – National Defense Strategy  
NME – Non-Market Economy  
NMS – The National Military Strategy  
NSS – The National Security Strategy  
OMC – Organização Mundial do Comércio

ONA – Office of Net Assessment  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSC – Órgão de Solução de Controvérsias (Organização Mundial do Comércio)  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PCC – Partido Comunista Chinês  
PFC – Priority Foreign Country (Special 301)  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLA – People Liberation Army (Exército Popular Chinês)  
PNAC – Project for the New American Century  
PNTR – Permanent Normal Trade Relations  
PPC – Paridade de poder de compra  
PTPA – Presidential Trade Policy Agenda  
PWL – Priority Watch List (Special 301)  
QDR – The Quadrennial Defense Review  
RCC – Report to Congress on China’s WTO Compliance  
ROC – República da China (Taiwan)  
RPC – República Popular da China  
S301 – Special 301 Report  
SOE – State-Owned Enterprises  
SOTU – State of the Union Address  
SPS – Sanitary and phytosanitary  
SWL – Special Watch List (Special 301)  
TNP – Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares  
TPA – Trade Promotion Authority (*Fast track*)  
TPP – Trans-Pacific Partnership (Parceria Transpacífico)  
TRA – Taiwan Relations Act  
TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership  
UE – União Europeia  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
USMCA – Unites States Mexico Canada Agreement  
USTR – United States Trade Representative  
VAT – Value-Added Tax  
WL – Watch List (Special 301)

## Sumário

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
METODOLOGIA .....	25
ESTRUTURA DO TRABALHO.....	30
<b>CAPÍTULO 1 – HEGEMONIA E DINÂMICA ESTRUTURAL .....</b>	<b>32</b>
1.1 INTRODUÇÃO .....	32
1.2 A QUESTÃO DA HEGEMONIA: NEORREALISTAS E NEOGRAMSCIANOS .....	33
1.3 OUTRA LEITURA SOBRE HEGEMONIA: STRANGE E O CONCEITO DE PODER ESTRUTURAL.....	42
1.4 ESTADOS UNIDOS, CHINA E AS QUATRO ESTRUTURAS DE PODER .....	48
1.5 RESILIÊNCIA HEGEMÔNICA, TENDÊNCIA DE FUTURO E PRESSÃO ESTRUTURAL.....	69
<b>CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A CHINA</b>	<b>75</b>
2.1 INTRODUÇÃO .....	75
2.2 O PRIMEIRO PADRÃO BIPARTIDÁRIO DA POLÍTICA PARA A CHINA, 1950-1968 .....	76
2.3 O SEGUNDO PADRÃO BIPARTIDÁRIO DA POLÍTICA PARA A CHINA, 1969-1991 .....	87
2.4 O TERCEIRO PADRÃO BIPARTIDÁRIO DA POLÍTICA PARA A CHINA, 1992-2008.....	101
2.5 VISÃO GERAL DOS DOCUMENTOS DO TERCEIRO PADRÃO .....	134
<b>CAPÍTULO 3 – A ADMINISTRAÇÃO OBAMA PERANTE A CHINA, 2009-2017 .....</b>	<b>150</b>
3.1 PANORAMA .....	150
3.2 A ARENA DOMÉSTICA .....	165
3.2.1 <i>Os debates presidenciais nas eleições de 2008 e 2012</i> .....	165
3.2.2 <i>Os discursos do State of The Union Address</i> .....	172
3.3 A ARENA DE SEGURANÇA .....	176
3.3.1 <i>A National Security Strategy de 2010 e 2015</i> .....	176
3.3.2 <i>A Quadrennial Defense Review de 2010 e 2014</i> .....	182
3.4 A ARENA COMERCIAL .....	188
3.4.1 <i>Elementos gerais</i> .....	188
3.4.2 <i>A Presidential Trade Policy Agenda, o Report to Congress on China's WTO Compliance e o Special 301 Report</i> .....	199
<b>CAPÍTULO 4 – A ADMINISTRAÇÃO TRUMP PERANTE A CHINA, 2017-2018.....</b>	<b>209</b>
4.1 PANORAMA .....	209
4.2 A ARENA DOMÉSTICA .....	219
4.2.1 <i>Os debates presidenciais na eleição de 2016</i> .....	219
4.2.2 <i>Os discursos do State of The Union Address</i> .....	222
4.3 A ARENA DE SEGURANÇA .....	224
4.3.1 <i>A National Security Strategy de 2017</i> .....	224
4.3.2 <i>A National Defense Strategy de 2018</i> .....	229



4.4 A ARENA COMERCIAL .....	233
4.4.1 Elementos Gerais.....	233
4.4.2 A Presidential Trade Policy Agenda, o Report to Congress on China's WTO Compliance e o Special 301 Report .....	234
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>240</b>
O QUARTO PADRÃO BIPARTIDÁRIO DA POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A CHINA.....	246
A QUEDA DO TERCEIRO PADRÃO .....	249
A OFENSIVA PREEMPTIVA E O REVISIONISMO HEGEMÔNICO .....	251
O ESTADO DA ARTE .....	254
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>260</b>
I - Documentos .....	260
II - Teses e dissertações.....	264
III - Referências gerais .....	265
<b>ANEXOS.....</b>	<b>286</b>
A – DECLARAÇÃO DO PRESIDENTE TRUMAN SOBRE A INVASÃO DA COREIA DO SUL, 1950.....	286
B – COMUNICADO CONJUNTO ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA EM XANGAI, 1972 .....	288
C – SEGUNDO COMUNICADO CONJUNTO ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA, 1979.....	293
D – TRECHOS DO TAIWAN RELATIONS ACT, 1979 .....	294
E – TERCEIRO COMUNICADO CONJUNTO ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA, 1982 .....	296
F – SEIS GARANTIAS A TAIWAN, 1982 .....	298
G – TRECHOS DO DISCURSO DO PRESIDENTE BUSH APÓS TIANANMEN, 1989 .....	299
H – DISCURSO DO PRESIDENTE CLINTON SOBRE O MFN PARA A CHINA, 1993 .....	301
I – DISCURSO DO PRESIDENTE CLINTON RETIRANDO A CONDICIONALIDADE E RENOVANDO O MFN PARA A CHINA, 1994.....	305
J – DISCURSO DO PRESIDENTE CLINTON EM DEFESA DO PNTR PARA A CHINA, 2000 .....	308
K – NOTAS DE RUMSFELD SOBRE REUNIÃO COM ANDREW MARSHALL, 2000.....	310
L – TRECHOS DO DISCURSO DO CANDIDATO À PRESIDÊNCIA G. W. BUSH SOBRE A POLÍTICA PARA A CHINA, 2000 .....	312
M – MEMORANDO DE ANDREW MARSHALL PARA O SECRETÁRIO DE DEFESA INDICANDO AÇÕES DE CURTO PRAZO PARA MODIFICAR O FOCO EM DIREÇÃO À ÁSIA, 2002 .....	315
N – DISCURSO DE ROBERT ZOELICK SOBRE A CHINA, 2005 .....	317
O – CARTA DOS CONGRESSISTAS DEMOCRATAS DO WAYS AND MEANS PARA OBAMA SOBRE AS SOE E O TPP, 2011.....	325
P – TRECHOS DO DISCURSO DO PRESIDENTE OBAMA NO PARLAMENTO AUSTRALIANO, 2011.....	328
Q – CARTA DE GENERAIS E EX-SECRETÁRIOS DE DEFESA SOBRE O TPP E O TPA, 2015 .....	331
R – TRECHOS DO DISCURSO DO SECRETÁRIO DE DEFESA CARTER SOBRE O REBALANÇO PARA A ÁSIA PACÍFICO, 2015.....	333
S – DISCURSO DO VICE-PRESIDENTE MIKE PENCE SOBRE A POLÍTICA PARA A CHINA, 2018 .....	341

## Prólogo

*I cannot be defeated. I defeat all men.*

– Ivan Drago, lutador soviético no filme “Rocky IV” [1985]

A Guerra Fria foi o confronto com o maior potencial destrutivo da história. Em decorrência da longa duração, da proximidade histórica e dos filmes hollywoodianos, esse conflito permanece vivo no imaginário popular. Talvez por isso, a escalada da competição estratégica entre os Estados Unidos e a China foi classificada por muitos como uma “nova Guerra Fria” (e.g. KAPLAN, 2019).

O rótulo, porém, é enganador e a própria dinâmica de Hollywood revela a razão. A rivalidade entre estadunidenses e soviéticos foi retratada em diversos filmes de ação da década de 1980, período da presidência de Reagan e do recrudescimento do enfrentamento bipolar.<sup>1</sup> A maior indústria cultural do planeta fez filmes como: “Amanhecer Violento” [*Red Dawn*, 1984] que retratou a surpreendente invasão soviética ao solo dos Estados Unidos respondida por estudantes que tomam armas em defesa do seu país; “Rocky IV” [1985] que projetou a luta de boxe entre o gigante impiedoso Ivan Drago, da União Soviética, e o valoroso e incansável Rocky Balboa, dos Estados Unidos; e “Rambo III” [1988] que narrou a ida do indestrutível militar americano John Rambo ao Afeganistão para ajudar os rebeldes locais na guerra contra os soviéticos.

Contudo, sobreveio a queda da União Soviética e o fim da Guerra Fria e, assim, o apelo dramático do inimigo soviético também decaiu. Outras ameaças assumiram o protagonismo cinematográfico, despontando invasões alienígenas, meteoros em rota de colisão com a terra e ataques terroristas às grandes cidades dos Estados Unidos. Na famosa franquia de filmes “Duro de Matar” [*Die Hard*, 1988; 1990; 1995; 2007] os antagonistas do policial John McClane são terroristas que atacam o solo norte-americano. A ameaça terrorista também foi a premissa de outras obras como “Nova York Sitiada” [*The Siege*, 1998] e as séries de ação “24 Horas” e “Homeland”.

---

<sup>1</sup> O cinema reaganiano, de filmes como “Rocky” e “Rambo”, é discutido por Kellner (1995, cap. 2), sendo um de seus elementos o universo binário, no qual há uma luta entre os maus, quase sempre os soviéticos, e os representantes da bondade, os americanos. Outro elemento é o entendimento da guerra, da violência e do militarismo como métodos aprovados socialmente para a resolução dos conflitos políticos.

Nesse novo contexto internacional as refilmagens e continuações dos filmes clássicos dos anos oitenta foram forçadas a inovar. “Rocky Balboa” [2006] realizou um drama geracional no qual um Rocky envelhecido enfrentou um jovem campeão de boxe. Em “Rambo IV” [2008] John Rambo combateu uma facção do exército de Myanmar que havia sequestrado um grupo de missionários. A refilmagem de “Amanhecer Violento” [2012] recontou a invasão aos Estados Unidos agora realizada pela Coreia do Norte. Esse panorama ajuda a revelar que Hollywood ainda não tematizou explicitamente a competição estratégica entre os Estados Unidos e a China nos seus filmes.<sup>2</sup>

Isso, contudo, não foi fortuito. Os realizadores do filme “Amanhecer Violento” decidiram, por exemplo, que o inimigo escolhido para substituir a União Soviética seria a China. Dessa forma, eles inseriam certa verossimilhança no roteiro, pois aludiam ao meteórico crescimento econômico chinês e aos diversos episódios de tensão entre as duas potências.

Emergiu, no entanto, um dilema inconcebível para a década de oitenta. Após as filmagens, os distribuidores revelaram forte receio de se vincular a uma obra que atrairia a repulsa de Pequim, o que dificultaria os seus negócios com um dos maiores mercados para os filmes americanos (FRITZ, HORN, 2011). Atualmente, a China é, depois dos Estados Unidos, o principal mercado em arrecadação de bilheteria do planeta (FRATER, 2017).<sup>3</sup>

Sob o risco de não entrar nas principais salas de cinema, os realizadores optaram por gastar mais um milhão de dólares e alterar digitalmente todo o filme, retirando a China do papel de invasor. Para substituí-la, foi escolhida a Coreia do Norte, um país sem importância para a indústria cinematográfica de Hollywood (FRITZ, HORN, 2011). A prioridade dos negócios, porém, defenestrou a verossimilhança: o filme afirmava que um país pobre, com uma população muito menor do que a dos Estados Unidos, atravessaria todo o oceano Pacífico para invadir a maior potência tecnológica e militar do planeta.

Na ausência de um antagonista crível e do clima político dos anos oitenta, o filme não agradou e, quando foi aos cinemas, teve uma recepção morna do público, bem como uma avaliação muito negativa dos críticos, alguns atônitos com a tresloucada ideia central. O filme, porém, não maculou os distribuidores e teve menores dificuldades em entrar nas salas de cinema.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Para Kellner, “Batman Begins” [2005] realiza uma tematização indireta da China: “o misterioso vilão Ra’s al Ghul é uma figura para a China como potencial inimigo estratégico”. (KELLNER, 2010, p. 10).

<sup>3</sup> Em 2017, a arrecadação de bilheteria foi de 8,6 bilhões de dólares, na China, e 11 bilhões, nos Estados Unidos (FRATER, 2017).

<sup>4</sup> A intervenção em “Amanhecer Violento” foi a mais extrema, porém não foi a única. Ocorreram mudanças em outros filmes – como a retirada de vilões chineses de “Homens de Preto 3” e de “Piratas do Caribe: No fim do Mundo” – o que levou Walker (2013) a classificar que Hollywood estaria com uma “síndrome chinesa”.

A ausência do inimigo chinês nos filmes hollywoodianos e a introdução do surrealismo em “Amanhecer violento” revelam por que a analogia histórica com a Guerra Fria é frágil. Na velha competição estratégica entre Estados Unidos e União Soviética as superpotências militares tinham mínimas relações econômicas e comerciais entre si. No caso dos Estados Unidos e da China ocorre o oposto, sendo os laços econômicos tão fortes que produziram a intervenção cirúrgica em “Amanhecer Violento”; a qual se deu sem pressões diretas de Pequim, isto é, foi feita a partir da própria dinâmica dos negócios (FRITZ, HORN, 2011).

A nova natureza da competição estratégica revela, por consequência, que os marcos analíticos criados para compreender a Guerra Fria não são necessariamente adequados para entender o atual cenário de competição entre Washington e Pequim.<sup>5</sup> Para analisá-la, é fundamental considerar a competição de segurança e a competição econômica; de modo que nem os tradicionais estudos de economia, que expurgam a dinâmica do poder doméstico e internacional, nem os de segurança internacional, que tornam irrelevantes ou silenciam sobre os conflitos econômicos, oferecem aporte adequado. É necessário partir da Economia Política Internacional.

---

<sup>5</sup> Para Kirshner (1998, p. 64-65), a separação entre Economia internacional e Segurança internacional é um desdobramento e atavismo da Guerra Fria, sendo inadequada para compreender a atual política internacional.

## Introdução

A complexa relação entre os Estados Unidos e a China é caracterizada por incontáveis analistas e estadistas como a mais importante do século XXI. Segundo o ex-presidente Barack Obama: “In terms of traditional great-state relations, I do believe that the relationship between the United States and China is going to be the most critical.” (*apud* GOLDBERG, 2016, p. 77). Nas palavras de Krasner: “The future of the global order will depend more on the policies of China and the United States than on any other two countries.” (KRASNER, 2016, p. 196). Várias razões materiais e históricas tornam essas afirmações adequadas, porquanto esses países são as duas maiores economias do mundo, detém armas nucleares, poder de veto no Conselho de Segurança, têm interesses antagônicos em vários temas e uma interação histórica complexa. Essa relação foi marcada por alta-tensão em diversos momentos, como nas crises do estreito de Taiwan, na Guerra do Vietnam e, sobretudo, na Guerra da Coreia, quando as forças militares dos dois países colidiram.

Na atual conjuntura, são vários os pontos de desacordo e de possível conflito: as disputas territoriais no Mar do Sul da China e no Mar do Leste da China; a autonomia do Tibet; a questão dos direitos humanos; as desavenças econômicas que culminaram com a Guerra Comercial; e a questão de Taiwan. Para Romberg, a questão de Taiwan seria atualmente o único processo capaz de gerar uma guerra entre duas grandes potências (*apud* TAO, 2004, p. 412-413). Um estudo da Rand (2015), porém, já considera a possibilidade de guerra entre os Estados Unidos e a China em razão das disputas territoriais no Mar do Sul da China; Allison (2017), por sua vez, discute esse enfrentamento militar em outros cenários, como em decorrência do colapso da Coreia do Norte.

Em 2018, um certo tipo de guerra ocorreu entre os dois países, a *Trade war* (Guerra Comercial), que ainda está em curso no início de 2020. O confronto tarifário entre a superpotência e a nação mais populosa do planeta impactou o mundo e foi objeto de ampla preocupação nas reuniões de cúpula do G20 de 2018 e 2019. Essa tensão comercial gerou prejuízos e benefícios para atores nacionais e subnacionais indiretamente envolvidos; tendo em vista o contexto de crescente interconexão entre as economias e sociedades, no qual o mundo é cada vez mais presente no local (SANTOS, 2001). No início, por exemplo, o agronegócio brasileiro obteve ganhos, porquanto a China reduziu as compras de produtos agrícolas norte-

americanos e ampliou a aquisição dos gêneros brasileiros (SPRING, POLANSEK, 2018). Por outro lado, o Brasil recebeu prejuízos em função da instabilidade econômica mundial que fez investidores internacionais diminuírem os seus investimentos em países de moeda fraca.<sup>6</sup>

Logo, por razões atuais ou futuras, políticas ou econômicas, é de interesse amplo compreender a natureza e as tendências da interação entre Washington e Pequim. Neste estudo, porém, as relações recíprocas entre os dois países não foram o objeto da análise. Examinou-se a percepção e a estratégia de apenas um país: os Estados Unidos. O foco unidirecional visa aprofundar a compreensão dos objetivos do Executivo dos Estados Unidos em relação à China.<sup>7</sup>

O marco temporal foi fundamentado na sugestão de alguns trabalhos (MANN, 2015; LAMPTON, 2015; MASTANDUNO, 2014) os quais indicaram que a crise de 2008 conduziu à transformação da relação entre Estados Unidos e China. Estuda-se com maior ênfase o período da administração Obama (2009-2017) e os dois primeiros anos do governo Trump (2017-2018).

Não obstante, para compreender esse período é indispensável ter parâmetros históricos de comparação, sendo necessário conhecer as grandes linhas da política dos Estados Unidos para a China. No Brasil, os estudos gerais sobre os Estados Unidos, conduzidos por pesquisadores como Tullo Vigevani, Sebastião Velasco Cruz, Cristina Pecequillo e José Luis Fiori, demonstram a importância da análise histórica para desvelar os padrões de comportamento da superpotência e compreender as forças internas que a influenciam.

De fato, a retomada histórica é um movimento propedêutico fundamental para não tomar por essencial o que é acessório, isto é, escapar das “armadilhas do tempo breve”.<sup>8</sup> Funda-se, ainda, na ideia da “história viva”, ou seja, a história não é algo que passou e o seu estudo não é

---

<sup>6</sup> Para Baldwin (*apud* RIETI, 2019), se um acordo de comércio produz “criação de comércio” entre os participantes e “desvio de comércio” em benefício dos signatários, quando ocorre uma guerra comercial bilateral ocorre um “desvio de comércio invertido” (*reverse trade diversion*) – o aumento recíproco de tarifas amplia a competitividade e *market share* de produtos de terceiros países –, bem como “criação de comércio invertida” (*reverse trade creation*) – com aumento das tarifas há a tendência de aumento dos preços aos consumidores, o que tende a diminuir as compras realizadas.

<sup>7</sup> Essa escolha exclui vários tópicos do campo de investigação, como as estratégias e objetivos da China. Portanto, esta pesquisa não contribui no debate sobre se a China praticou ou não roubo cibernético, se teve práticas comerciais desleais, intenções agressivas ou pacíficas. O estudo também não pretende explicar a formulação da política externa ou o processo de implementação da decisão. Ademais, o foco no Executivo não implica subscrever à ideia de que o Congresso não teria impacto na política externa, ele se justifica pelo Executivo ser o ramo principal na formulação e decisão em política externa. A ideia de que o Congresso é uma força passiva na política externa não se aplica na política para a China, como se nota no TRA e após Tiananmen (MANN, 2000).

<sup>8</sup> Segundo Elias e Braudel, as análises ancoradas no tempo breve e centradas no estudo do evento são voláteis, porquanto reiteradamente tomam por essenciais aspectos acessórios e vice-versa. Para Braudel, a história dos acontecimentos é restrita à camada superficial do movimento histórico, sendo uma história ultrassensível, em que até mesmo o menor movimento é gravado: “[...] la historia tradicional o, si queremos, la historia cortada, no a la medida del hombre, sino a la medida del individuo, la historia de los acontecimientos [...] Una historia de oscilaciones breves, rápidas y nerviosas. Desconfiemos de esta historia todavía en ascuas, tal como las personas de la época la sintieron y la vivieron, al ritmo de su vida, breve como la nuestra. Esta historia tiene la dimensión tanto de sus cóleras como de sus sueños y de sus ilusiones.” (BRAUDEL, 1995, p.18)

mera curiosidade; ao contrário, ela é um processo vivo – o passado vive no presente – e conforma ideias, interesses e padrões de comportamento (ELIAS, 1998; BRAUDEL, 2005).<sup>9</sup>

Os processos históricos, por sua vez, ocorrem em determinada balança de poder doméstica e internacional, que muda com o correr do tempo. Assim, um processo recorrente no passado não necessariamente retorna no presente se houver uma nova configuração de poder. No que diz respeito à balança de poder internacional, a única discutida no trabalho, isso quer dizer que certas situações possíveis em contexto de grande disparidade de poder, são improváveis se a diferença é reduzida. Além disso, alguns processos, como as guerras, são mais favorecidos se ocorrem mudanças abruptas na distribuição internacional de poder (GILPIN, 1981, cap. 5).

Diversas questões são mais bem entendidas a partir da compreensão da distribuição do poder. Por exemplo, a Guerra Comercial iniciada por Donald Trump foi uma reação desesperada dos Estados Unidos em virtude da rápida decadência e do fim iminente da sua hegemonia ou foi o uso de um dos diversos instrumentos de pressão que a Casa Branca detém, enquanto superpotência, para forçar seus interesses? Para avaliar as estratégias de Washington, portanto, é fundamental compreender a correlação de poder entre os Estados Unidos e a China sendo necessário resgatar a literatura da Economia Política Internacional, sobretudo as ideias de Susan Strange.

Ainda que não permitam o sucesso da investigação, essas decisões afastaram vícios e insuficiências da literatura sobre as relações entre os Estados Unidos e a China, tais como: (i) análises exclusivas da competição de segurança (*high politics*) desconsiderando a dimensão econômica; (ii) estudos restritos ao âmbito econômico tratado como independente e impermeável às preocupações estratégicas, e assim a Guerra Comercial seria fruto de ideias irracionais de um grupo político; (iii) análises da interação contemporânea que ignoram o legado histórico; (iv) avaliações no nível do discurso diplomático que marginalizam tensões e estratégias materiais, de modo que um governo com retórica cooperativa não estabelece política de contenção. Além disso, é digno de nota que os principais analistas das relações sino-americanas são, claro, estadunidenses e chineses, o que gera muitas vezes viés analítico em função do etnocentrismo típico das sociedades humanas. (LEVI STRAUSS, 1952, p. 19).

---

<sup>9</sup> A delicada situação de Taiwan, as fronteiras entre as duas Coreias, os imaginários excepcionalistas da sociedade americana e chinesa, o fracasso da aliança sino-soviética, o “século de humilhações” da China ou a venda de armas avançadas dos Estados Unidos para Taiwan são elementos históricos constitutivos das percepções, identidades e decisões das sociedades e estadistas. Como lembra Holsti (*apud* HUDSON, 2005, p. 12), a forma como uma sociedade se concebe (*national role conception*) afeta as percepções e as escolhas de política externa.

Os insulamentos temporais e tópicos, frutos de apriorismos teóricos, e o viés etnocêntrico prejudicam a compreensão da estratégia dos Estados Unidos para a China.

Esta pesquisa, assim, restringe o escopo da análise, focando apenas nos Estados Unidos, e amplia as dimensões consideradas, buscando compreender as suas percepções e objetivos na arena de segurança, na arena comercial e na articulação do Executivo com a opinião pública doméstica, associando tais elementos ao legado histórico e à distribuição do poder. O objeto dessa análise de segunda imagem (WALTZ, 2001) é a “política estrita” dos Estados Unidos para a China e o objetivo principal é avaliar se ocorreu mudança de fundamento na política para a China com a transição de poder de Obama para Trump e como esses dois governos são inseridos na trajetória histórica dessa política.<sup>10</sup>

Algumas indagações norteiam a pesquisa: O período de Obama e Trump constitui uma continuidade ou uma ruptura em relação à trajetória histórica? Ocorreu mudança de fundamento na política para a China com a chegada ao poder de Donald Trump? Como o Executivo construiu a imagem da China para o público doméstico? Quais foram as principais preocupações comerciais com relação à China? Ocorreu mudança no modo como a China foi tratada nos documentos estratégicos da Casa Branca e do Pentágono? Nesses documentos a China é percebida como uma ameaça equivalente à Rússia, como sugere a NSS 2017, ou é vista como mais ameaçadora? A Casa Branca buscou enfraquecer, ou conter, a China? A política comercial para a China manteve os fundamentos de períodos anteriores ou foi refundada?

A hipótese central do estudo desdobra-se dos resultados da análise estrutural e empírica. De início, por meio da análise de indicadores, notou-se que os Estados Unidos são a hegemonia estrutural, mas, após a virada do século, a disparidade de poder na estrutura produtiva vis-à-vis a China foi sendo reduzida. Considerando essa mudança como a variável independente, foi lançada a hipótese de que os Estados Unidos teriam interesse em uma política externa revisionista, especialmente na arena comercial, para desacelerar o fortalecimento econômico chinês. Em sequência, para compreender a política dos Estados Unidos para a China e a validade da hipótese, foram analisadas as ações do Executivo e uma série de documentos. Apesar de diferenças de método e de senso de urgência, foi observada a continuidade de objetivos estratégicos para a China nas administrações de Obama e Trump. Nos dois governos a política comercial foi utilizada para combater as políticas industriais da China, bem como o Pentágono, a Casa Branca e o USTR perceberam a China como a potência que mais ameaça os interesses dos Estados Unidos. Além disso, Obama e Trump conduziram campanhas

---

<sup>10</sup> A “política ampliada” compreenderia as relações da Casa Branca com outros países gerando desdobramentos importantes para as relações sino-americanas.



diplomáticas para bloquear ganhos relativos de Pequim, fomentaram no público doméstico a ideia da China como uma adversária econômica e aprofundaram a “estratégia de conquista de posições” na Eurásia, especificamente a “Agenda Andrew Marshall”. Ou seja, a China foi percebida e tratada como uma adversária econômica e geopolítica e ocorreu uma política revisionista visando estrangular o fortalecimento econômico chinês. Desse modo, sem ser uma exceção à regra histórica, a Casa Branca buscou proteger o braço econômico do seu poder e enfraquecer a tendência de futuro em que emerge outra superpotência. Portanto, tendo em vista a trajetória histórica, pode-se afirmar que ocorreu uma “mudança de objetivo” na política externa dos Estados Unidos, configurando um novo padrão bipartidário de política para a China.

## Metodologia

Este trabalho é, conforme a tipologia de Van Evera (1997, p. 91), uma explanação histórica (*historical explanatory dissertation*) que utiliza teorias e conceitos para analisar e explicar um período específico. O propósito é explicativo e a análise é desenvolvida qualitativamente. Pretende-se, como um estudo de ciência social, compreender as percepções e os objetivos dos Estados Unidos perante a China, e não reconstituir os eventos do período em análise.<sup>11</sup>

Para iluminar a dinâmica histórica foi utilizada a tipologia de Hermann (1990) sobre a mudança em política externa de modo a condensar o argumento e determinar se ocorreu uma transformação e qual foi o seu tipo. Para esse autor as mudanças podem ser ordenadas em quatro gradações, da menos profunda à mais radical, sendo elas: (i) a mudança de ajuste; (ii) a mudança de programa; (iii) a mudança de objetivo; e (iv) a mudança de orientação internacional. A “mudança de ajuste” é relativa ao nível de esforço, maior ou menor, e no escopo dos alvos, mais ou menos numerosos; a “mudança de programa” ocorre nos métodos e meios para atingir os objetivos; a “mudança de objetivo” envolve a transformação nos fins; e a “mudança de orientação internacional” é a mais extrema, modificando integralmente a relação do ator com o mundo. Com o foco no Executivo é possível determinar o tipo de mudança e o período em que ela ocorre, mas não necessariamente o agente principal do processo, a força motriz subjacente, pois existem outros agentes da mudança (*Ibid.*).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> A ação política é feita pela percepção do real e não pela realidade em si: “É a realidade tal como é percebida, e não tal como é, que determina a decisão.” (ALTEMANI, 2005, p. 17).

<sup>12</sup> Como só foi estudado o Executivo, supõe-se que uma possível mudança foi causada por esse agente, porém, por vezes o Executivo é só o canal pelo qual um processo subjacente se expressa. Segundo Hermann (1990, p. 11-13)

O argumento do estudo foi construído a partir de um panorama das ações de cada governo e, sobretudo, pela análise de “documentos externos” do Executivo. Lembra Harding (2003), porém, que é arriscado determinar a política externa exclusivamente a partir da análise de documentos: “There is often a significant gap between words and deeds, between policy and practice.” (HARDING, 2003, p. 43) Ainda assim, esse autor argumenta que a análise documental é importante pois: “Major policy documents may give some insight into the conceptual framework that decision makers bring to the conduct of their foreign policy.” (*Ibid.*). Segundo ele, os documentos permitem visualizar os valores básicos, os interesses, os pressupostos sobre o sistema internacional e a grande estratégia de um país. Harding afirma, ainda, que essa análise é particularmente importante para a política dos Estados Unidos para a Ásia: “Asians take rhetoric seriously, seeing it as a way of assessing a foreign government’s intentions. They will therefore be analyzing U.S. policy statements with particular care, perhaps assigning them more weight than their American counterparts do.” (*Ibid.*) Nesta pesquisa, a discussão documental pretendeu compreender as mudanças nas percepções dos Estados Unidos entendendo que há certa correção na clássica expressão de Spinoza: “What Paul says about Peter tells us more about Paul than about Peter.”

Os documentos analisados foram selecionados em função de três esferas: a arena doméstica, a arena de segurança e a arena comercial.<sup>13</sup> Para discutir a relação do Executivo e o público doméstico foram avaliadas as transcrições dos debates eleitorais e do *State of the Union Address* (SOTU). Para analisar as percepções e os objetivos na arena de segurança foram discutidas a *National Security Strategy* (NSS); e a *Quadrennial Defense Review* (QDR). E para observar as leituras e as diretrizes na arena comercial foram discutidos a *Presidential Trade Policy Agenda* (PTPA), o *Report to Congress on China’s WTO Compliance* (RCC), e o *Special 301 Review* (S301).<sup>14</sup>

---

podem ser caracterizados quatro agentes da mudança: (i) a dirigida pelo líder; (ii) a advogada pela burocracia; (iii) a reestruturação doméstica; e (iv) o choque externo.

<sup>13</sup> A seleção das arenas de segurança e comércio desdobra-se do aporte de Susan Strange, e a arena doméstica de relatos sobre a política dos Estados Unidos para a China (MANN, 2000; FOOT, 1995) e do entendimento de que a estrutura estatal dos Estados Unidos é fraca (KRASNER, 1977). No que diz respeito ao aparato conceitual de Strange é importante considerar que conquanto sejam quatro as estruturas do poder estrutural, as interações entre Estados não se dão necessariamente por elas. Nesse sentido, conquanto o comércio não seja uma estrutura básica, ele é um canal, ou uma arena política, pelo qual um Estado pode querer agir para modificar alguma política de outro Estado em algum dos quatro aspectos do poder (segurança, produção, finanças, conhecimento/tecnologia) (HIRSCHMAN, 1980).

<sup>14</sup> Esses sete tipos documentais, associados ao marco temporal da pesquisa, resultam em mais de 50 documentos. Logo, a discussão tem por objetivo principal tratar da leitura geral do Executivo sobre a China e não realizar uma apresentação detalhada das ideias centrais de cada documento.

Na arena doméstica, os primeiros documentos discutidos foram as transcrições dos debates eleitorais. Esse debates, geralmente três em cada eleição, permitem visualizar o núcleo das plataformas de cada governo para a área de política externa, bem como os diagnósticos coletivos externados pelos candidatos. Ainda que o objetivo nos debates seja conquistar o eleitorado indeciso, os candidatos não costumam avançar retórica vazia (*cheap talk*), pois existem custos políticos em propor ações e não as efetuar. Esses custos são particularmente altos na área de política externa, por ser um alvo frequente de ataque do candidato da oposição e um objeto de atenção do eleitorado (COHEN, 1995). Além disso, por não ser um ambiente controlado, os candidatos podem, sobretudo se pressionados, articular razões até então encobertas pela retórica diplomática, revelando ideias estratégicas dos bastidores da campanha ou do governo.

O SOTU, o outro documento da esfera doméstica, é uma obrigação constitucional na qual o chefe do Executivo, geralmente em discurso oral, apresenta ao Congresso a análise da situação nacional dos Estados Unidos, bem como anuncia propostas legislativas (SHOGAN, 2015).<sup>15</sup> Por tradição, o SOTU é realizado no início das atividades anuais do Congresso, sendo atualmente veiculado para todo o país por rádio, televisão e internet; de modo que o presidente direciona suas palavras aos congressistas e ao conjunto do eleitorado.<sup>16</sup> Esse discurso é considerado um dos mais importantes do calendário oficial e uma “oportunidade única” para o Executivo apresentar toda a sua plataforma de governo (SHOGAN, 2015). O estudo da política externa nesse documento permite visualizar como o Executivo articula suas preocupações na área para fazer o Congresso e os eleitores seguirem a sua agenda, isto é, gerar apoio orçamentário e político às diretrizes defendidas. Embora entrelaçado a uma lógica conjuntural, tendo em vista o ciclo eleitoral de dois em dois anos, esse discurso é um momento privilegiado para construir uma agenda efetiva, de longo prazo, a qual requer angariar o suporte bipartidário e o apoio da opinião pública.<sup>17</sup> No entendimento de Shogan (2015, p. 11): “the President can use the State of the Union address more successfully to reshape and reconstitute public opinion about foreign policy.” (SHOGAN, 2015, p. 11). Além disso, de acordo com Krasner (1977, p.

<sup>15</sup> Nesta pesquisa o “Address to Congress”, enunciado no primeiro ano de um governo, foi considerado como um SOTU por desempenhar funções similares, conforme o argumento de Peters e Woolley (2019).

<sup>16</sup> “Presidents have two audiences in mind: Congress and the American public. Presidents must receive the support of a majority in the House, and oftentimes a supermajority in the Senate, to enact their legislative proposals. Presidents have realized that the American people can help accomplish this frequently difficult task. By appealing directly to the public, a President can use popular leverage to convince Congress to adopt his policy agenda.” (SHOGAN, 2015, p. 15)

<sup>17</sup> Para alguns autores o SOTU não indicaria com fidelidade os objetivos, percepções e estratégias de cada administração. Todavia, além do mencionado, o SOTU facilita a comparação por ser discurso periódico e já se mostrou propício para a construção da ameaça, como visto no governo de G.W. Bush (KAUFMANN, 2004).

645-648), a estrutura estatal dos Estados Unidos é fraca, permeável à atuação dos grupos de interesse, não sendo simples estabelecer novas diretrizes ou extrair recursos da sociedade para realizar determinadas políticas (*Ibid*, p. 669-671). Conforme Sutter (2010, p. 99-100), essa permeabilidade se tornou ainda mais saliente após o final da Guerra Fria. Portanto, a forma como são apresentados certos tópicos pode indicar interesses reais do Executivo sendo fundamental compreender a orientação da liderança presidencial.

No tocante à arena de segurança, o primeiro documento discutido foi a NSS. A NSS é um documento requisitado pelo Congresso desde o ano de 1986. O documento é produzido pela Casa Branca mediante um processo burocrático complexo em que idealmente ocorre a consulta entre as agências internas do Executivo (ENCINA, 2018, p. 3). A NSS tem por objetivo explicitar a estratégia de segurança nacional e é endereçada ao próprio Congresso, às agências executivas, ao eleitorado e aos outros governos. A sua publicação não segue uma periodicidade uniforme, mas desde o governo Reagan cada presidente produziu ao menos uma NSS em cada um de seus mandatos. Para Ettinger (2017, p. 116), ela é: “a vital source of foreign policy doctrine”. Conforme Dale (2013, p. ii), seria: “[t]he pinnacle of the national security strategic architecture”. Desse modo, a NSS é um documento fundamental, porquanto indica a visão de mundo e a leitura oficial da Casa Branca em relação ao cenário internacional, orienta a atuação das diversas agências do Executivo, bem como sinaliza ao público interno e externo os rumos diplomáticos, geoeconômicos e geopolíticos dos Estados Unidos em uma administração particular. Ainda que não siga uma única metodologia e tampouco tenha caráter impositivo (MEAD, 2017), a NSS permite mapear as continuidades e as mudanças na percepção e na orientação estratégica do Executivo (ETTINGER, 2017).

A QDR, por sua vez, foi um documento requisitado pelo Congresso desde o “Defense Authorization Act” de 1997 deixando de ser demandada em 2016. Nesse período, cada novo governo deveria produzir um exame integral das necessidades da área de defesa, fundamentando o orçamento de defesa no Congresso (SAMUELS, 2006) e, assim, a QDR revisava a situação da defesa e projetava uma “estratégia de defesa nacional”, envolvendo a estrutura de força, os planos de modernização, a infraestrutura e o orçamento para implementá-la (DALE, 2013). Ao realizar essas funções, a QDR analisava o cenário internacional, explicitando a visão de mundo do Pentágono e os planos de curto prazo do DOD (MCDEVITT, 2001), elencando as ameaças mais destacadas à segurança nacional. Conforme Samuels (2006, p. 615): “Each Quadrennial Defense Review must define current threats, suggest strategies to foil those threats, and propose the required military forces”. Desse modo, a análise da QDR permite mapear a percepção estratégica do DOD em relação a outros Estados,

bem como os projetos e sinais enviados ao público externo sobre as políticas de defesa dos Estados Unidos. Como a QDR foi descontinuada e as suas funções foram absorvidas pela *National Defense Strategy* (NDS), esse último documento, que também expressa a visão de mundo do Pentágono, será analisado no período Trump.

Por fim, foram discutidos três documentos da arena comercial, a PTPA, o RCC e o S301, produzidos com periodicidade anual pelo USTR. A PTPA é lançada no início de cada ano e estabelece a agenda comercial para o ano subsequente. A partir dela é possível mapear a leitura do cenário econômico internacional, os principais projetos e objetivos comerciais dos Estados Unidos, bem como os sinais enviados a atores domésticos e externos para possibilitar que eles considerem, disputem ou se adequem as agendas e ao curso seguido pelos Estados Unidos.

O RCC também é um documento requisitado pelo Congresso e é produzido pelo USTR desde 2002 sendo lançado geralmente ao final de cada ano, no mês de dezembro. Esse documento tem por finalidade analisar se a China está cumprindo os compromissos firmados no acordo de entrada na OMC. A partir dele é possível mapear com maior detalhe as preocupações dos Estados Unidos com relação à China. Nesta pesquisa, a discussão qualitativa desse documento envolverá exclusivamente o sumário executivo.

O S301, por sua vez, é um documento lançado no início do ano que trata das violações de terceiros países na área de “propriedade intelectual.”<sup>18</sup> Discutindo as práticas desleais na área, o USTR elenca os países em grupos, de acordo com a gravidade da violação, e conforme essa classificação estabelecida ele tem de realizar determinadas ações para responder ao país infrator. Conforme o USTR (2000, p. 18): “Through the Special 301 law, we identify priorities for intellectual property enforcement each year”. Esse documento, vinculado à seção 301 do *Trade Act* de 1974, fundamenta retaliações comerciais dos Estados Unidos, as quais são atualmente decididas pelo presidente.<sup>19</sup> Essas retaliações contra as “práticas injustas” de terceiros países podem ocorrer por via multilateral (OMC) ou unilateral, porém, como é ameaça crível e é significativo o potencial prejuízo, vários casos já foram resolvidos com a simples menção do problema, pois sob a sombra da retaliação alguns países se antecipam e modificam

---

<sup>18</sup> Essa área envolve, sobretudo, os setores de alta tecnologia (e.g. software e hardware), entretenimento (e.g. filmes, séries e músicas) e produtos farmacêuticos (IRWIN, 2017, p. 612-613).

<sup>19</sup> De acordo com Irwin (2017, p. 554), a “seção 301” do *Trade Act* de 1974 fortaleceu o poder do presidente para lidar com barreiras comerciais injustificáveis, irrazoáveis e discriminatórias, permitindo a um exportador peticionar ao *Special Trade Representative* (depois USTR). A partir dessa seção o representante comercial poderia ou negociar um acordo com o país, ou iniciar uma investigação, de modo que se não houvesse solução o presidente estaria autorizado a aplicar medidas retaliatórias nas exportações do país infrator. De acordo com esse autor o *Trade Act* de 1974 desviou a pressão por alívios de importação dos remédios legislativos para as medidas administrativas, e continha uma mistura de liberalização comercial e protecionismo.

as suas políticas (DREZNER, 2003, p. 652-655; VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2018).<sup>20</sup> Desse modo, é possível mapear como os países são percebidos nessa área e quais ameaças e violações são entendidas como as mais prejudiciais aos interesses dos Estados Unidos. A discussão qualitativa desse documento será sumária e tratará exclusivamente da seção sobre a China.

Na discussão documental foi realizada a contagem da “frequência de termos” em alguns documentos de modo a aumentar a objetividade da análise, conforme sugerem os estudos de análise de conteúdo (BARDIN, 1977, p. 95-100). A frequência em uma série histórica permite visualizar como certos temas surgem, dominam, são marginalizados e desaparecem da agenda do Executivo, oferecendo uma aproximação às prioridades dos Estados Unidos nas três arenas discutidas.<sup>21</sup> Além da contagem de termos, foi considerada a ordem de aparição da expressão em alguns documentos, visto que se inexistisse ordem alfabética na apresentação, a ordem de aparição sinaliza uma preocupação mais destacada. O argumento do trabalho é apoiado pela “frequência de termos”, mas é fundamentado, sobretudo, na análise qualitativa.

## Estrutura do trabalho

Este estudo é dividido nesta introdução e em outras quatro seções. No Capítulo 1, foi realizada uma discussão de caráter conceitual e, depois, uma análise de indicadores sobre o poder dos Estados Unidos perante a ascensão da China. Debateu-se a questão da hegemonia, isto é, quais são os requisitos para uma hegemonia internacional e se os Estados Unidos ainda podem ser classificados dessa forma. Foram discutidas certas contribuições e fraquezas das posições dos neorrealistas, dos neogramscianos e de Susan Strange. A partir dos marcos analíticos de Strange foram comentados indicadores sobre o poder estrutural dos Estados Unidos de modo a compreender se o país segue como a hegemonia internacional e se ocorreu

---

<sup>20</sup> No período da “Super 301”, de 1989 a 1990, o USTR decidia sobre a retaliação e era alta a credibilidade da ameaça para os países violadores: “Trade-minded senators and representatives watched with approval in 1989 as USTR Carla Hills named Japan a “priority foreign country” under Super 301, and as Korea and Taiwan scurried to make enough trade concessions to avoid similar designation”. (DESTLER, 2005, p. 97). Para oficiais do Japão, a Super 301 era uma “arma nuclear” no âmbito do comércio internacional (MASTANDUNO, 1992, p. 730)

<sup>21</sup> Ao utilizar esse instrumento, foi comparada, na arena de segurança e na arena doméstica, a China com a Rússia, porquanto a NSS 2017 e a NDS 2018 sugere que esses seriam os “competidores” dos Estados Unidos. Por vezes, os dois Estados foram comparados ao terrorismo, item importante na agenda de segurança do pós-Guerra Fria, particularmente após o 11 de setembro de 2001. Na arena comercial, as comparações envolveram principalmente a União Europeia, o Japão e a Índia.

uma redução do poder de Washington com a ascensão da China. Ao final, apresentou-se a hipótese central do estudo.

No Capítulo 2, foi realizada breve retrospectiva histórica da política dos Estados Unidos para a China, do período da Revolução Comunista Chinesa até o governo G.W. Bush, o governo imediatamente anterior ao de Barack Obama. O argumento desenvolvido é que o período em questão pode ser adequadamente dividido em três padrões bipartidários de política dos Estados Unidos para a China, e não em dois como por vezes se visualiza na literatura e no discurso oficial. A divisão proposta estabeleceu que o primeiro padrão (1950–1968) começou com Harry Truman e terminou ao final do governo de Lyndon Johnson; o segundo (1969–1991) foi iniciado com Richard Nixon e terminou durante a administração de George Bush; e o terceiro padrão (1992–2008) começou no último ano de George Bush, foi consolidado por Bill Clinton e perdurou até o período de G.W. Bush. Ao final do capítulo, foi elaborado um panorama das posições do Executivo em seus documentos, no período do terceiro padrão, de modo a fornecer a base de comparação para os capítulos seguintes.

No Capítulo 3 e no Capítulo 4, foram discutidas as ações, as percepções e os objetivos dos Estados Unidos para a China no governo Obama e nos dois anos iniciais do governo Trump, respectivamente. Para facilitar a comparação, esses dois capítulos têm a mesma estrutura e estão organizados em quatro blocos: o panorama; a arena doméstica; a arena de segurança; e a arena comercial. No panorama foram comentados os processos mais relevantes e as principais ações do Executivo no período de modo a permitir uma melhor compreensão dos documentos discutidos nos outros três blocos. Em cada bloco, foram analisados os documentos respectivos; no primeiro, os debates presidenciais e o SOTU; no segundo, a NSS e a QDR; e no terceiro, a PTPA, o S301 e o RCC. A discussão foi agrupada conforme a instituição que produziu o documento e, assim, foram analisados separadamente os debates presidenciais, o SOTU, a NSS e a QDR; e foram tratados em conjunto os documentos comerciais (a PTPA, o RCC e o S301).

Nas Conclusões, foram discutidos os resultados da pesquisa e foi inserido o período analisado na trajetória histórica. Nos anexos, visando colaborar com novas pesquisas sobre o tema, foram reunidos alguns documentos fundamentais para compreender a política do Executivo dos Estados Unidos para a China.

## Capítulo 1 – Hegemonia e dinâmica estrutural

*Neither Europe nor Japan can equal the Americans' performance across all four structures. [...] [I]t seems likely that America will enjoy the power to act as hegemon for some time to come. How the power is used is a different question.*

– Susan Strange (1987)

*Contemporary international politics [...] [is] a strange hybrid, a uni-multipolar system with one superpower and several major powers.*

– Samuel Huntington (1999)

### 1.1 Introdução

Analistas de diferentes perspectivas teóricas defendem que está em curso uma acelerada transição de poder no sistema internacional. Para alguns, a hegemonia dos Estados Unidos viveria declínio acentuado e seria próxima a crise terminal do poder de Washington; para outros, já se consolida uma nova bipolaridade. Giovanni Arrighi argumenta que: “US resistance to adjustment and accommodation [...] has already precipitated the terminal crisis of US hegemony and consolidated further the shift of global economic power to East Asia.” (ARRIGHI, 2007, p. 165). Robert Pape (2009, p. 21) classificou: “America is in an unprecedented decline”. Segundo Christopher Layne (2008, p. 13): “[...] the era of American hegemony is drawing to a close right before our eyes. The rise of China is the biggest reason for this.”. O mesmo autor escreveu um artigo intitulado: “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana” (LAYNE, 2012). Para Judy Dempsey (2012): “With the rise of China [...] the world is drifting back toward a bipolar constellation. The reason is that there are once again two superpowers underpinned by military strength: the United States and China.” Segundo Arvind Subramanian (2011) os Estados Unidos estão condenados, pois “China’s dominance is a sure thing” e ele projeta que em 2030 a China será a superpotência econômica do mundo.<sup>22</sup>

O debate sobre a vitalidade do poder dos Estados Unidos e a dinâmica da distribuição de poder internacional podem ser subsumidos na discussão sobre a hegemonia. Essa discussão não é original, como lembra Joffe (2009, p. 21), a cada dez anos é afirmado que os Estados Unidos estão em declínio. A questão da hegemonia, impactante nos anos 1980, é clássica no

---

<sup>22</sup> O conceito de Bremmer de “G-Zero” é uma hipótese correlata, mas é mais associado à “incapacidade” de liderar.



campo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional e, ainda hoje, uma resposta adequada é indispensável para compreender a ordem internacional, visto que a distribuição de poder, a transformação nessa distribuição e a percepção de mudança favorecem determinados comportamentos estatais (GILPIN, 1981, cap. 5; FOOT, 1995, cap. 10).<sup>23</sup> Desse modo, determinar a distribuição de poder e as suas tendências é fundamental tanto para traçar estratégias nacionais quanto para entendê-las. É questão precípua para explicar as interações entre as potências do passado e do presente.

Neste capítulo, são revisadas três abordagens que discutem a questão da hegemonia com o objetivo de determinar qual é a mais adequada para esse estudo. Em sequência, foram analisados sumariamente indicadores e a literatura acadêmica visando precisar a situação da hegemonia dos Estados Unidos perante a ascensão da China. Por fim, discutem-se algumas implicações da dinâmica estrutural observada e é lançada a hipótese da pesquisa.

## 1.2 A questão da hegemonia: neorrealistas e neogramscianos

O que é uma hegemonia internacional? Quais são os requisitos para identificar essa distribuição de poder? Essas questões de importância perene são respondidas de modo particular por cada teoria. As leituras da teoria neorrealista<sup>24</sup> e da abordagem neogramsciana sobre o conceito de hegemonia são as mais conhecidas e serão discutidas nesse item.

A discussão de hegemonia, no entanto, deve sempre ser iniciada com a menção de uma dificuldade, isto é, a inexistência de uma definição consensual do termo, em parte porque cada perspectiva define hegemonia a partir da forma como concebe as relações internacionais. Até mesmo dentro de cada escola teórica existe dissenso, de modo que não é homogêneo nem o entendimento interno do neorrealismo, nem o dos neogramscianos.<sup>25</sup> Isso não impede, contudo, que existam ideias comuns sobre a questão em cada uma das duas perspectivas, afinal assim como o decano, ou o *founding father*, do neorrealismo é Kenneth Waltz (1979), o dos neogramscianos é Robert Cox (1981; 1993).

<sup>23</sup> A balança de poder efetiva não é transparente aos tomadores de decisão e, por vezes, é a percepção da mudança, e não necessariamente a mudança, que gera certos comportamentos. (FOOT, 1995)

<sup>24</sup> Por economia de termos, utilizou-se “neorrealismo” e não “realismo estrutural” para referenciar essa abordagem.

<sup>25</sup> O neorrealismo, lembra Mastanduno (1997), tem correntes internas que analisam o cenário internacional de modo diferenciado, de modo que, embora exista um núcleo duro comum (MENDES, 2013), o conceito de hegemonia não tem o mesmo significado para todos os neorrealistas (DINIZ, 2007). As obras de Wohlforth (1999) e de Mearsheimer (2014) são exemplares; sendo o critério de Wohlforth menos rígido que o de Mearsheimer, o que lhe permite argumentar que o sistema atual é unipolar, enquanto Mearsheimer visualiza um sistema multipolar. (DINIZ, 2007).

O núcleo comum da definição neorrealista de hegemonia pode ser observado na obra do realista ofensivo John Mearsheimer. Para Mearsheimer (2014) e os neorrealistas em geral, a hegemonia refere-se à supremacia militar em relação aos demais Estados, sendo a polaridade do sistema um desdobramento dessa dimensão. A hegemonia, portanto, envolve o *hard power* e decorre das capacidades militares de um Estado.<sup>26</sup> Nas palavras de Mearsheimer (2014, p. 55): “In international politics, however, a state’s effective power is ultimately a function of its military forces and how they compare with the military forces of rival states”.

O mais importante seria o poder militar, particularmente o tamanho e capacidade das forças armadas, sobretudo o exército, sendo possível mensurar o poder militar de um Estado a partir da quantidade e qualidade dos soldados, bem como a quantidade e qualidade das armas (MEARSHEIMER, 2014, cap. 4). Uma hegemonia internacional é auferida de modo objetivo a partir da análise comparativa dos gastos em defesa, dos tipos de armamentos, do tamanho das forças armadas, da população e da riqueza. A partir de uma análise desse tipo, Mearsheimer entende que no mundo atual – no qual há “o poder parador da água” e potências nucleares – não há uma hegemonia mundial e o sistema internacional é multipolar. Os Estados Unidos, porém, seriam mais poderosos militarmente que os demais, porquanto são a única grande potência em sua região (o hemisfério ocidental) sendo a única hegemonia regional do sistema.<sup>27</sup> Assim, o sistema internacional está configurado como uma multipolaridade desequilibrada (MEARSHEIMER, 2014).

O entendimento do neorrealismo, em particular o de Mearsheimer, traz ideias importantes ao debate sobre política internacional (GOWAN, 2002; POSEN, 2002; DINIZ, 2007; FIORI, 2004). Merecem ser citadas: (i) a definição de poder não como influência, mas como capacidade; (ii) a compreensão de que não se pode ignorar a realidade do poder, pois o raio de ação de um país é desdobramento de suas capacidades relativas; (iii) a leitura do cenário internacional anárquico e a disputa contínua por segurança entre as grandes potências, mesmo em tempos de paz; e (iv) a leitura de que a localização geográfica de um Estado condiciona suas formas de atuação expansiva e o modo como será percebido por outras sociedades.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Para Mearsheimer, existem dois tipos de poder: o “poder latente” e o “poder militar”. O poder latente é constituído por ingredientes socioeconômicos – particularmente o tamanho da população e da riqueza econômica de um país – que permitem construir o poder militar que é o poder efetivo.

<sup>27</sup> “A hegemon is a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system. No other state has the military wherewithal to put up a serious fight against it. In essence, a hegemon is the only great power in the system. [...] The United States has been a regional hegemon in the Western Hemisphere for at least the past one hundred years. No other state in the Americas has sufficient military might to challenge it [...]” (MEARSHEIMER, 2014, p. 40).

<sup>28</sup> O ponto iv é uma contribuição de Stephen Walt que Mearsheimer consegue incorporar (DINIZ, 2007).

O entendimento de hegemonia neorrealista, porém, tem limitações importantes (GOWAN, 2002; LAYNE, 2006; KIRSHNER, 2010).<sup>29</sup> Essa perspectiva subscreve a uma tradição epistemológica dedutiva e universalista e projeta na realidade social uma ontologia mecanicista, próxima do determinismo (SELIS, 2011). Além disso, ao primar pelo ideal waltziano de parcimônia – fundado no legítimo interesse de controlar o objeto (WALTZ, 1979) – ela exclui elementos essenciais do seu quadro teórico, dificultando a leitura do sistema internacional e do comportamento dos atores nacionais.<sup>30</sup>

Alguns dos principais problemas do neorrealismo são: (i) a confusão de tendência com necessidade; (ii) a hipostasia da competição geopolítica – territorial e interestatal, associadas às guerras –, como a dinâmica nuclear do sistema, desvalorizando a competição econômica; (iii) a não valorização das relações de poder domésticas; (iv) a subvalorização da trajetória histórica específica de cada sociedade; e (v) uma leitura temporal cíclica na qual inexistem transformações de natureza no sistema internacional. É importante especificar esses problemas.

Primeiro, associado à leitura mecanicista das relações internacionais, está o entendimento de “leis” ou relações necessárias, tais como a bipolaridade é pacífica e estável (WALTZ, 1979). Esse entendimento “racional”, contudo, está em descompasso com o legado histórico do próprio objeto que contém cenários de bipolaridade pacíficos e belicistas, e não apenas um tipo de interação e de resultado (KIRSHNER, 2010). No mesmo sentido, o neorrealismo espera um comportamento uniforme das grandes potências, de modo que a ascensão de uma potência no sistema envolverá, para o realismo ofensivo, um comportamento agressivo que culmina com a guerra (Cf. MEARSHEIMER, 2014).<sup>31</sup> A história mostra, todavia, que nem toda transição de poder envolveu a guerra (ALLISON, 2017; CHAN, 2008). Existe

<sup>29</sup> Serão discutidas as limitações do “neorrealismo” e não da teoria de Mearsheimer. O próprio Mearsheimer menciona dois casos de fragilidade de sua teoria: a incapacidade do realismo ofensivo de explicar porque a competição por segurança foi mais intensa no período inicial da Guerra Fria do que no final; e a incapacidade de determinar se OTAN deveria ter adotado uma estratégia ofensiva ou defensiva para conter os Estados do Pacto de Varsóvia (MEARSHEIMER, 2014, p.8-12). Todavia outros equívocos e limitações existem: (i) interpretação inconsistente da decisão de Hitler de declarar guerra aos Estados Unidos (ROSENCRACE, 2002); (ii) inconsistência lógica do fim da expansão de hegemonia regional antes de se atingir a hegemonia regional total (se as potências buscam sobreviver não faz sentido deixar um flanco aberto que pode afetar sua sobrevivência em algum momento futuro); (iii) leitura equivocada do hemisfério ocidental (GOWAN, 2002; LAYNE, 2002); (iv) leitura equivocada da ação dos Estados Unidos na Guerra Fria (GOWAN, 2002; LAYNE, 2006); (v) explicação não estrutural (ad-hoc) para ação dos Estados Unidos após Guerra Fria; (vi) um entendimento exagerado sobre o “poder parador das águas” (LAYNE, 2002; GOWAN, 2002; POSEN, 2002). Para as principais limitações de Mearsheimer ver Posen (2002), Gowan (2002) e Layne (2002; 2006). Para um resumo das ideias de Mearsheimer e interessante discussão interna do neorrealismo ver Diniz (2007).

<sup>30</sup> O realismo neoclássico rompe com vários axiomas de Waltz, de modo que essa corrente não desvaloriza a cultura e a história e não trabalha com a ideia de caixa-preta (KIRSHNER, 2010). Desse modo, a crítica desenvolvida não se direciona a essa corrente, mas às ideias de Waltz e Mearsheimer.

<sup>31</sup> Já para o neorrealismo de Waltz a “lei” do sistema é que os Estados balancearão poder (Cf. WALTZ, 1979; MENDES, 2013), sendo irracional o comportamento de *bandwagging*.

uma tendência, mas não uma necessidade; o futuro não é pré-determinado (KIRSHNER, 2010). Em poucas palavras, o mundo social não é feito de disjunções exclusivas, na história não há regra sem exceção e inexiste lei necessária.

Em segundo lugar, é importante mencionar que a prioridade à estrutura militar e à questão da guerra e da paz – que decorrem da ontologia neorrealista e da busca pela concisão – geralmente é acompanhada pela desvalorização da importância da competição econômica, tratada como um tema de “low politics”.<sup>32</sup> Tal desvalorização também decorre do contexto social que gestou o neorrealismo: essa perspectiva foi construída durante a Guerra Fria para pensar, a partir de Washington, a competição entre a União Soviética e os Estados Unidos, a qual se dava quase exclusivamente através da geopolítica, pois os dois blocos tinham poucas relações econômicas entre si. (KIRSHNER, 1998). Logo, a competição econômica entra sem centralidade, tendo no máximo importância indireta, quando traduzível em poder militar. Contudo, com a integração entre as economias, a competição econômica é essencial, bem como é fundamental o papel do dólar, de Wall Street e das multinacionais na ordem construída e nucleada nos Estados Unidos (STRANGE, 1987; 1994; GOWAN, 2010; BECKLEY, 2018).

O terceiro ponto é o modelo caixa-preta, ou *Black Box*, que se desdobra do entendimento behaviorista de que a estrutura é tão forte que determina o comportamento do agente, o Estado. Nessa leitura seria possível e adequado explicar a política internacional desconsiderando as relações de poder domésticas.<sup>33</sup> Assim, para os neorrealistas os processos domésticos não teriam causalidade independente para determinar os resultados internacionais (WALTZ, 1979) e para determinar as estratégias externas de cada Estado (MEARSHEIMER, 2014).<sup>34</sup> Todavia, existe também um descompasso histórico, porquanto os resultados internacionais e as estratégias nacionais são desdobramentos diretos de conflitos domésticos sobre o que são os interesses nacionais e quais são as intenções e interesses dos outros atores do sistema

---

<sup>32</sup> Mearsheimer caracteriza que as estratégias de expansão do poder estatal, envolvem a guerra e a conquista territorial, a ameaça da guerra, levar o inimigo a uma guerra contra um terceiro ou a melhora própria na balança de poder militar (MEARSHEIMER, 2014, cap. 5). Isto é, a lógica da expansão econômica via moeda e *market share* não é tratada. O autor caracteriza que os Estados se preocupam ativamente com a balança de poder latente e buscam maximizar sua riqueza, todavia as relações na balança de poder latente não são teorizadas, nem são discutidas as possíveis estratégias de expansão econômica.

<sup>33</sup> De acordo com Maria Regina Soares de Lima (2000, p. 271): “a representação do Estado como ator coeso e autônomo além de constituir uma excessiva simplificação na representação de um ator complexo, adota como script cognitivo o modelo germânico de formação do Estado”. Tal modelo ao retirar o peso causal da política doméstica seria inadequado para tratar as políticas públicas do Estado, sendo a política externa uma delas, em particular nos Estados poliárquicos. Desse modo, para ela, não foi “o modelo anglo-saxão liberal que serviu de template à representação realista do Estado e do sistema anárquico internacional.”

<sup>34</sup> A diferença de Mearsheimer, Waltz (1996) argumenta que uma teoria estrutural é incapaz de explicar o comportamento externo de um Estado específico. Outra diferença significativa entre os dois é que o espaço em Waltz é uniforme, enquanto em Mearsheimer é geográfico.

(Cf. RIPSAN, TALLIAFERRO, LOBELL, 2016), assim o Executivo não determina de modo autocrático a orientação a ser seguida (SOARES DE LIMA, 2000).<sup>35</sup> Para compreender a política externa, em geral (PUTNAM, 1988; SUTTER, 2010), e a política comercial, em particular (DESTLER, 2005; CHOREV, 2007), é necessário considerar as pressões e os constrangimentos domésticos.

Em quarto lugar está o entendimento de que a história e a cultura de uma sociedade não são elementos determinantes para o seu comportamento externo, isto é, os Estados seriam como monólitos racionais a-históricos, ou “mônadas” (COX, 1987), como estabelece explicitamente Mearsheimer, ou de modo tácito Waltz. Desse modo, os seus interesses são definidos pelo sistema e por suas capacidades relativas e não a partir da composição social doméstica (forças sociais e ideias dominantes), da geografia e da trajetória histórica peculiar de cada sociedade (COX, 1981; LAYNE, 2006; GOWAN, 2010; SPYKMAN, 1942). Assim, o militarismo prussiano e o revanchismo, desdobramentos da história alemã, seriam elementos de pouco valor para explicar a política externa do Terceiro Reich, a qual teria sido pautada, sobretudo, por cálculos racionais (MEARSHEIMER, 2014, p. 217-219; ROSECRANCE, 2002).

Por fim, a leitura temporal ou histórica do neorrealismo é frágil, pois não considera as diferenças de natureza entre as disputas das cidades-estados da Grécia antiga e a competição geopolítica contemporânea; teria ocorrido apenas um avanço tecnológico que não altera de modo significativo as pressões da anarquia internacional. O teórico Kenneth Waltz (1979, cap. 6) só concebe dois tipos de estruturas possíveis: as anárquicas e as hierárquicas. Essa diáde, contudo, é muito limitada para compreender as inovações históricas – como a Revolução Industrial, a Revolução Francesa e a Era Nuclear – que trouxeram mudanças para as sociedades e para o próprio padrão de relacionamento entre as grandes potências, na guerra e na paz (STRANGE, 1994; KISSINGER, 2005; GOWAN, 2010; KIRSHNER, 2010). Com um *escâner monocromático* o neorrealismo não apreende os matizes e a especificidade da era moderna-industrial-nuclear.

---

<sup>35</sup> Com o advento do fim da Guerra Fria e o surgimento da “unipolaridade” até os neorrealistas, começando por Waltz, passaram a colocar maior destaque para as dinâmicas domésticas da superpotência para determinar os resultados internacionais (WALTZ, 2000). De fato, há grande dificuldade do neorrealismo em explicar o comportamento dos Estados Unidos estruturalmente após a Guerra Fria (GOWAN, 2002, p. 63; LAYNE, 2002, p. 134; POSEN, 2002, p. 125; TOFT, 2005, p. 398; MENDES, 2013, p. 164). Nesse sentido veja-se que para explicar a continuidade do engajamento dos Estados Unidos na Europa, Mearsheimer, inicialmente, aventou a hipótese de uma “inércia” passageira (MEARSHEIMER, 2001a, p. 390), todavia em obras recentes ele favorece outra hipótese, na qual, tendo em vista a liberdade propiciada pela unipolaridade, é a coalizão liberal doméstica que conduz os Estados Unidos a agirem, desde o governo Clinton, de modo não recomendado por sua teoria (MEARSHEIMER, 2011; MEARSHEIMER, 2018).

Conclui-se que a leitura histórica e ontológica do sistema internacional do neorrealismo tem importantes limitações. O sistema internacional constrange e condiciona, mas não pré-determina, o futuro não é fechado. A dimensão econômica precisa ser considerada com centralidade e é pouco explicativa a visão maniqueísta do sistema, sendo necessário inserir as gradações e a possibilidade de mutação em função do avanço tecnológico e da institucionalidade social. Além disso, as relações de poder domésticas e a trajetória peculiar de cada sociedade são elementos fundamentais para a análise de políticas externas e, logo, para explicar resultados internacionais. A hegemonia internacional não pode ser definida de modo atemporal e envolve atualmente mais do que apenas a supremacia no poder militar. Logo, se o “[...] o teste final de qualquer teoria é quão bem ela explica os eventos no mundo real” (MEARSHEIMER, 2014, p. 6), é necessário buscar outra teorização.

\*

Uma visão alternativa à leitura de hegemonia é oferecida pela abordagem neogramsciana de autores como Robert Cox (1981; 1993), Stephen Gill (1986; 2008) e Giovanni Arrighi (1993; 2007).<sup>36</sup> Contrastando com o neorrealismo, essa leitura, ao mesmo tempo, traz novas contribuições e carrega outras limitações. Sem uma teoria dedutiva compartilhada, a união desses autores decorre: (i) da busca por pensar as relações internacionais a partir da visão e dos conceitos de Antonio Gramsci; (ii) da contraposição ao determinismo ou estruturalismo, seja o neomarxista do sistema mundo ou o do neorrealismo; e (iii) de uma orientação ética, normativa, contrária à exploração, sobretudo a do capital. Para os neogramscianos é impossível uma teoria *value-free* e, contra os “conselheiros do príncipe”, eles buscam construir uma teoria crítica para superar as explorações no mundo, isto é, uma teoria para os explorados.

O neorrealismo é o principal antagonista dos neogramscianos, visto que além de estruturalista ele é entendido como uma teoria conservadora ou de solução de problemas (*problem solving theory*), despreocupado com a superação da exploração estrutural no planeta (COX, 1981).<sup>37</sup> Além disso, para os neogramscianos o entendimento de “hegemonia” do neorrealismo deveria ser substituído pelo termo “dominação” (GILL, 1986), porquanto a leitura

---

<sup>36</sup> Alguns autores neogramscianos contestam a ideia de uma “escola neogramsciana” arguindo que a leitura gramsciana do cenário internacional é plural dando vazão a várias perspectivas (RAMOS, 2012). Saurin (2008) faz um agudo contraponto e defende a classificação de “escola”. De todo modo, como o intento neogramsciano não é construir uma teoria dedutiva, essa perspectiva é tratada como “abordagem”.

<sup>37</sup> Cox (1981) estabelece a distinção entre *problem-solving theory* e *critical theory* para demonstrar que mesmo as teorias que se apresentam como valorativamente neutras, como as neorrealistas, sustentam uma pauta normativa tácita. Para ele o neorrealismo waltziano quer oferecer instrumentos para reparar problemas na ordem internacional pretendendo mantê-la, enquanto a proposta que Cox defende se pergunta como essa ordem internacional surgiu e se ela é justa, de modo que sendo injusta também se pergunta como é possível rompê-la para construir uma nova.

neorrealista seria de que a hegemonia é tão-somente o domínio de um Estado sobre os outros (COX, 1993).<sup>38</sup>

Partindo das reflexões de Gramsci sobre as lutas de classe, esses autores entendem que a “hegemonia” é uma situação especial de domínio, na qual ocorre uma combinação de coerção e consenso e o que predomina não é a violência física, a coerção, mas o consenso (COX, 1993; RAMOS, 2012). Assim, a hegemonia doméstica de uma classe sobre a outra só ocorre se o grupo dominante consegue estabelecer que as suas ideias são as de interesse universal, isto é, ocorre um consenso entre os dominados de que aquela situação é normal e adequada. A violência ou a coerção não estão ausentes, ao contrário são uma possibilidade, mas são a exceção para o dia a dia do domínio. Esse entendimento reaproxima a palavra do seu significado etimológico, o qual faz referência à “liderança” ou “condução”.<sup>39</sup> Nesse sentido, a ideia chave dos neogramscianos é que uma hegemonia internacional deve ser também uma hegemonia doméstica, e para que sua ordem seja naturalizada o hegemom deve propiciar um contexto internacional favorável às outras hegemonias domésticas (COX, 1993). Desse modo, a ordem mundial criada por uma hegemonia é tanto nacional como tem a perspectiva da força social dominante dentro do hegemom (RAMOS, 2012). Por meio dessas ideias os neogramscianos buscam superar o estadocentrismo, propondo o conceito de “complexo estado-sociedade” (COX, 1993).

A leitura neogramsciana traz importantes contribuições (GOWAN, 2010; RAMOS, 2012), dentre elas: (i) romper com o estadocentrismo e abrir a caixa preta, permitindo visualizar que o Estado e seu padrão de atuação internacional não são ditados mecanicamente pelo sistema internacional, isto é, o interesse nacional é um conceito disputável domesticamente pelas forças sociais domésticas (classes e frações de classe) em cada contexto histórico;<sup>40</sup> (ii) demonstrar que a hegemonia internacional deve servir a “dois senhores”, de um lado os interesses de seu Estado e sua força social dominante e, de outro, propiciar uma plataforma benéfica para os demais Estados e suas respectivas hegemonias domésticas, permitindo estudos férteis sobre a construção da hegemonia; (iii) demonstrar que é falsa a ideia de uma teoria sem valores (a

<sup>38</sup> De acordo com Gill (1986) os neorrealistas usam o conceito de hegemonia como um “poder sobre” restringindo esse entendimento às relações interestatais.

<sup>39</sup> Para Cox (1993, p. 51): “Gramsci took over from Machiavelli the image of power as a centaur: half man, half beast, a necessary combination of consent and coercion. To the extent that the consensual aspect of power is in the forefront, hegemony prevails. Coercion is always latent but is only applied in marginal, deviant cases. Hegemony is enough to ensure conformity of behavior in most people most of the time.”

<sup>40</sup> A abertura da caixa-preta é um pressuposto das análises de política externa (Cf. HUDSON, 2005) e também é defendida pelo realismo neoclássico (Cf. RIPSAN; TALLIAFERRO; LOBELL, 2016). A contribuição dos neogramscianos, remontando ao início da década de 1980, é integrar a dinâmica doméstica, de modo pioneiro, para tentar explicar a ordem internacional, a terceira imagem.

neutralidade axiológica), explicitando os interesses subjacentes nas teorias tradicionais; (iv) desbloquear questões que até então as teorias tradicionais não julgavam válidas; e (v) estabelecer um papel destacado e uma leitura complexa da história.

No entanto, essa escola também tem problemas importantes (SAURIN, 2008; STRANGE, 1994). Entre os principais estão: (i) a falta de critérios objetivos para analisar a hegemonia e a ordem internacional; (ii) a sobrevalorização da estrutura produtiva – o capitalismo – menoscabando a importância das demais estruturas, como a de segurança; (iii) a sobrevalorização e especulação sobre processos de mudança, aproximando-se do *wishfull thinking*; e (iv) a sobrevalorização dos elementos ideacionais e subjetivos em desfavor dos estruturais e materiais.<sup>41</sup> Em grande medida essas limitações estão associadas ao “imperativo de negação”, isto é, o anseio de romper com o estruturalismo de Waltz e o positivismo para construir uma nova forma emancipatória de analisar as relações internacionais.<sup>42</sup>

O primeiro problema, talvez o principal, refere-se às dificuldades na análise da ordem internacional e da hegemonia. Ainda que subscrevam à leitura neogramsciana de Cox (1993), autores como Arrighi (1993; 2007) visualizam um declínio da hegemonia dos Estados Unidos desde os anos 1960/1970 e autores como Gill (1986; 2008) defendem a posição contrária. Saurin (2008, p. 41) observa outro dissenso: “Giovanni Arrighi and Robert Cox have both been described as neo-Gramscians, but both in broad scope and detailed method they approach the study of global order in significantly different ways [...]”. Essas leituras antagônicas de um mesmo objeto sugerem a existência de uma abordagem aberta, mas indicam também que falta clareza e critério sobre como avaliar a ordem internacional e uma hegemonia. Nesse sentido, Saurin (2008, p. 35-39) observa que os neogramscianos reiteradamente demandam que os eventos sejam tratados historicamente, mas a questão chave é “como” fazer o tratamento histórico e nesse aspecto os neogramscianos não oferecem uma orientação. Assim, os neogramscianos seriam definidos mais pelo vocabulário e por subscreverem às ideias políticas de Gramsci do que por consistência metodológica ou ontológica. (SAURIN, 2008, p. 43).

Outro problema recorrente é a sobrevalorização da estrutura produtiva, como se fosse a estrutura mais fundamental e amalgamasse as demais estruturas de poder (STRANGE, 1984; 1994). No trabalho de Arrighi (1993; 2007) a hegemonia internacional decorre do diferencial

---

<sup>41</sup> Em alguns trabalhos também ocorre a inversão de prioridades identificada por Murphy (1998, p. 417) que afirma: “as students of international relations we should keep our focus more on understanding international relations than on understanding Gramsci.”

<sup>42</sup> Logo, os elementos dessa tradição são negados. Esse anseio é fruto, em parte, da necessidade institucional de criar um nicho acadêmico, o que implica extremar e negar a posição adversária. Deve-se notar, contudo, que o próprio neorrealismo, em função da busca exagerada pela parcimônia, já é uma leitura extremada da realidade.”



de acumulação de capital nacional e, assim, os Estados Unidos perderiam sua hegemonia em função da queda no seu poder produtivo. No mesmo sentido, os marxistas, os neomarxistas e mesmo Robert Cox, o principal neogramsciano, colocam papel destacado apenas para a estrutura da produção, deixando à margem a estrutura de segurança, de conhecimento e de finanças, assim como as interconexões entre elas (Cf. STRANGE, 1994, p. 26).<sup>43</sup>

O terceiro ponto é a sobrevalorização de processos em curso. Nota-se tal situação no conceito especulativo de Stephen Gill de “príncipe pós-moderno”, criado para compreender o movimento altermundista, em particular as manifestações de Seattle (GILL, 2008). O anseio por mudanças, associado à limitação ontológica, gera dificuldades analíticas, borrando a distinção entre conjuntura e estrutura, sintoma e causa. As expectativas positivas de transformação favorecem a marginalização dos obstáculos antropológicos, históricos, culturais e de poder que dificultam as transformações radicais. E, assim, em antagonismo às ideias do próprio Gramsci, a análise neogramsciana, por vezes, aproxima-se do *wishfull thinking* (SAURIN, 2008).<sup>44</sup>

Por fim, mencione-se que os neogramscianos acabam sobrevalorizando os elementos ideacionais e subjetivos em desfavor dos estruturais e materiais (JOSEPH, 2008). A hegemonia desponha como um ato de persuasão intersubjetivo, como se percebe em uma das definições dadas por Cox: “I use ‘hegemony’ to mean a structure of values and understandings about the nature of order that permeates a whole system of states and non-state entities. [...] Hegemony derives from the ways of doing and thinking of the dominant social strata of the dominant state or states.” (COX *apud* JOSEPH, 2008).

Conclui-se que as duas perspectivas, embora realizem contribuições, têm limitações importantes. O neorrealismo é exageradamente fechado, mecânico e sobrevaloriza as continuidades. O neogramscianismo, por sua vez, é aberto ao ponto de faltarem critérios ontológicos e sobrevaloriza as mudanças percebidas e a normatividade. Essas limitações teóricas indicam a importância de cautela para fundamentar pesquisas nessas abordagens, afinal: *Debile fundamentum fallit opus*. Uma análise, porém, não pode escapar da teoria; como

<sup>43</sup> Conforme Strange: “Cox sees production as the basis of social and political power in the society. The state, therefore, is the embodiment in political terms of the authority of the class or classes in control of the production structure. States, however, live in an anarchical world order.” (STRANGE, 1994, p. 26).

<sup>44</sup> De acordo com Saurin: “It is telling that it is the neo-Gramscians, more than any other tradition of IR, who repeatedly introduce and proselytize the notions of alternative social and political world orders. In this effort, whilst fruitfully, if not always clearly, introducing the significance of civil society, there has been a regrettable conflation of a normative analysis with a historical analysis producing what is simply wishful thinking about alternatives.” (SAURIN, 2008, p. 32).

lembra Albert Einstein: “a teoria é que decide o que podemos observar” (*apud* BELL, 1973, p. 22). Logo, outra orientação conceitual é necessária.

### 1.3 Outra leitura sobre hegemonia: Strange e o conceito de poder estrutural

As obras da britânica Susan Strange nos anos 1980 oferecem outro ponto de partida (STRANGE, 1982; 1984; 1987; 1994). Esses textos oferecem uma pertinente discussão empírica e uma contribuição conceitual importante. A autora, ao criticar o mito do fim da hegemonia dos Estados Unidos, construiu um aparato conceitual complexo e objetivo, adequado não somente àquele tempo.<sup>45</sup>

A obra de Susan Strange (1923-1998), uma autora clássica da Economia Política Internacional, não se associa a nenhuma das duas leituras tradicionais de hegemonia discutidas no item anterior.<sup>46</sup> Formada em economia e com interesse na história, Strange é uma pensadora eclética que contribuiu em vários temas, da financeirização do capitalismo à questão da vitalidade da hegemonia dos Estados Unidos nos anos 1980. Uma crítica aguda da superespecialização do conhecimento e defensora de abordagens multidisciplinares e abertas, Susan Strange sempre que possível criticava o tipo de ciência produzido na economia ortodoxa, o qual seria uma “ciência falsificada” (COHEN, 2008). Nas palavras de Strange: “One of the fatal weaknesses of social science during the enclosure movement, has been the tendency of each specialism to become a closed shop, a self-perpetuating secret society of the initiated.” (STRANGE, 1984, p. ix).

Em seus estudos, é transparente que seu objetivo é mais decifrar problemas empíricos, históricos e entender o mundo com precisão conceitual, do que construir uma teoria dedutiva atemporal para explicar as relações internacionais (STRANGE, 1994).<sup>47</sup> Isso propiciou que seu trabalho fosse criticado por “falta de rigor” (MAY, 2002). Para Strange, porém, as limitações decorrem da natureza do objeto da ciência social, que impedem a previsão:

Social science can never confidently predict because the irrational factors involved in human relations are too numerous, and the permutations and combinations of them are even more numerous. The one social science that has most notably aspired to predict is economics. But its record of success is so abysmal that it should make all

<sup>45</sup> Conforme May (2001), as ideias de Susan Strange sobre a hegemonia têm uma mudança de substância nos anos 1990, com a autora rompendo com algumas premissas da década de 1980, como a centralidade da agência do Estado. A leitura subscrita neste estudo é a de Strange nos anos 1980.

<sup>46</sup> Para Cohen (2008), Strange faria parte da Escola Britânica de Economia Política Internacional, e o outro membro dessa escola seria Robert Cox. Ainda que tenham certa similaridade, eles oferecem caminhos teóricos distintos.

<sup>47</sup> Nesse sentido, do ponto de vista epistemológico, ela pode ser parcialmente associada ao realismo político clássico tendo em vista a sua preocupação com a história, a leitura sobre a importância de analisar as relações de poder ao longo do tempo e a sobredeterminação dos processos sociais.

those that seek to emulate the economists and to borrow from them try something else.  
(STRANGE, 1994, p. 11)

Em suas críticas tanto ao realismo quanto ao neogramscianismo, ela tem preocupação de realizar uma avaliação balanceada, explicitando as limitações empíricas das teorias, não necessariamente querendo descartá-las, mas aprimorá-las, ampliá-las (MAY, 2002).

Outro entendimento importante da autora, de raiz nas teorias do imperialismo e em contraste ao neorrealismo, é a ideia de que a realidade histórica é dinâmica e a competição internacional por poder muda de natureza após inovações como a Revolução Industrial e a integração entre as economias: “The nature of the competitive game between states is not what it was [...] they are competing for world market shares as the surest means to greater wealth and therefore greater economic security.” (STRANGE, 1987, p. 564).<sup>48</sup>

Susan Strange é conhecida por sua crítica à ideia de regimes internacionais. Em um importante texto ela argumentou que esse conceito não é útil, pois é normativo, impreciso, sobrevaloriza a dimensão estática da ordem internacional e subvaloriza a dimensão dinâmica, além de estar fundado no paradigma estadocêntrico (STRANGE, 1982). Nesse sentido, Strange argumenta: “For the last thirty-five years, the international security regime (if it can be so called) [...] has not been derived from Chapter VII of the U.N. Charter, which remains as unchanged as it is irrelevant. It has rested on the balance of power between the superpowers.” (STRANGE, 1982, p. 488). E lembra ainda que: “In monetary matters, facile generalizations about 'the Bretton Woods regime' abound but they bear little resemblance to the reality. It is easily forgotten that the original Articles of Agreement were never fully implemented.” (STRANGE, 1982, p. 492). Pode-se afirmar que em parte o próprio desenvolvimento da ideia de poder estrutural deriva da busca de Strange por uma alternativa para compreender a ordem internacional.

As ideias de Strange (1987) são ainda mais conhecidas na discussão da hegemonia dos Estados Unidos nos anos 1980. Em um texto clássico, ela criticou muitos autores de destaque – como Robert Keohane, Stephen Krasner e Robert Gilpin – afirmando que os Estados Unidos seguiam sendo a hegemonia e, além disso, seria possível que o poder americano nos anos oitenta fosse maior que anteriormente (STRANGE, 1987).

Nessa discussão, duas são as principais contribuições de Susan Strange: (i) o *diagnóstico* ou a crítica à hipótese corrente sobre o fim iminente da hegemonia dos Estados Unidos; e (ii) o

---

<sup>48</sup> Assim, a expansão territorial faria parte de uma lógica competitiva antiquada, mas não inteiramente superada, e hoje o cerne da competição interestatal, e da condição de hegemonia, ocorre em grande medida na esfera econômica, na qual cada Estado sustenta e amplia o *market-share* de suas empresas e a sua presença nos setores mais complexos e rentáveis.

*aparato conceitual* com o entendimento sobre o poder estrutural.<sup>49</sup> Esses dois elementos estão correlacionados, de modo que o aparato conceitual fundamenta o diagnóstico do mito do fim da hegemonia dos Estados Unidos, no entanto a distinção é importante. É notável que com o fim da Guerra Fria, nos anos 1990, o diagnóstico de Strange passou a ser lugar-comum e até os seus antagonistas no debate sobre o declínio, como Robert Keohane e Stephen Krasner, afirmaram que a leitura estava correta (COHEN, 2008, p. 76).<sup>50</sup> Todavia, o aparato conceitual de Strange foi e ainda é criticado pela literatura por ser pouco preciso, por não estabelecer explicitamente relações de causalidade, por não ser propriamente uma teoria, de modo que não tem a mesma aceitação do diagnóstico sobre a hegemonia dos Estados Unidos nos anos oitenta.<sup>51</sup>

Entrando na discussão do aparato conceitual da autora é interessante observar a distinção proposta por Strange (1987; 1994) entre “poder estrutural” e “poder relacional”. Para ela o “poder relacional” refere-se à definição clássica de poder, na qual um ator “A” faz com que um ator “B” faça algo que de outra forma não faria (STRANGE, 1987). O poder relacional, assim, é a influência de um ator A sobre o comportamento de B, auferível com a comparação dos interesses iniciais e os resultados da negociação. Esse poder, contudo, não é o mais importante.

O poder crucial no sistema internacional é o poder estrutural, isto é, a capacidade de escolher e moldar as estruturas da economia política internacional, determinar as próprias regras do jogo, a partir das quais os outros Estados, instituições e empresas terão de operar: “Structural power is the power to choose and to shape the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic enterprises, and (not least) their professional people have to operate.” (STRANGE, 1987, p. 565). O poder estrutural, portanto, é a situação na qual um ator “A” estabelece um novo paradigma internacional, o qual ou “B” segue ou será apartado e prejudicado dentro do sistema. Em outro texto<sup>52</sup>, Strange clarifica seu entendimento de poder estrutural: “By this I understand the ability of state A, through its

<sup>49</sup> Conforme Cohen (2008), Susan Strange oferece uma importante tipologia conceitual, mas não uma teoria. Na verdade, a própria autora (STRANGE, 1994, p. 9-16) afirma que nunca teve por objetivo construir uma teoria dedutiva para explicar de modo atemporal o mundo.

<sup>50</sup> Assim, Keohane afirmou que Susan Strange “thought that a book properly entitled *After Hegemony* would have to be about the distant future, [...] and she was right. On this point, I simply concede; I should have listened to her earlier” (KEOHANE *apud* COHEN, 2008, p. 76).

<sup>51</sup> As ideias de Strange sobre a força da hegemonia dos Estados Unidos são mais antigas. No início da onda declinista, em 1982, Strange já observa que: “In a broad, structuralist view [...] there seems far less sign of a falling-off in American power.” (STRANGE, 1982, p. 483).

<sup>52</sup> Nessa obra, Strange sugere um dos eventos que utilizou como referência para estabelecer o conceito: o “Choque Volcker” – a subida unilateral das taxas de juros do FED em 1979. Esse choque teria evidenciado que os Estados Unidos tinham um poder diferente e único no sistema internacional.

domestic as well as its foreign policies, to govern or influence the context or environment within which B also has to take domestic and foreign policy-making decisions.” (STRANGE, 1984, p. 191).<sup>53</sup>

O entendimento de Strange sobre o poder estrutural foi fundamentado em determinadas reflexões marxistas e neomarxistas sobre a questão. A autora, contudo, entende que esses autores sobrevalorizam a esfera da produção e deixam de perceber a importância chave das relações de segurança (STRANGE, 1984). A economia não é o *deus oculto* da história. Assim, para criar o seu conceito de poder estrutural ela supera e ressignifica o entendimento desse termo.

Desse modo, para Strange (1987; 1994) são quatro as principais dimensões do poder estrutural: a estrutura da segurança, da produção, das finanças e do conhecimento/tecnologia. Para ela as quatro estruturas estão inter-relacionadas, sendo mutuamente dependentes (STRANGE, 1994). O poder na estrutura da segurança implica a capacidade de um grupo ou pessoa de “controlar a segurança de outros frente à violência”; o poder na estrutura da produção é a capacidade de “controlar o sistema de produção de bens e serviços”; o poder na estrutura da finança e do crédito é “o controle do poder de compra sem ter de trabalhar ou comerciar para isso”; e o poder na dimensão do conhecimento – técnico, religioso ou liderança de ideias – é “a capacidade de determinar a aquisição, comunicação e reserva de conhecimento e informação” (STRANGE, 1987, p. 565). Essa distinção é importante, pois orienta outro tipo de pesquisa empírica, permitindo uma análise multifacetada do poder.

Utilizando as lentes do poder estrutural a autora discutiu a situação do poder dos Estados Unidos nessas quatro estruturas nos anos oitenta. Fazendo a discussão da relação dos Estados Unidos com o sistema internacional ela verifica a grande disparidade de poder militar entre os Estados Unidos e os demais membros da OTAN, o predomínio do dólar fiduciário como moeda internacional (reserva de valor, meio de troca, unidade de conta) e das instituições financeiras estadunidenses, o grande número e a ampla disseminação das multinacionais dos Estados Unidos no planeta – particularmente nos setores de alta tecnologia –, bem como o “tamanho, riqueza e adaptabilidade das Universidades americanas” (STRANGE, 1987). A análise dos indicadores e o panorama de fatos históricos realizados pela autora permitem que Strange conclua que a posição relativa dos Estados Unidos nessas quatro esferas do poder estrutural é

---

<sup>53</sup> Nesse sentido o entendimento é próximo às ideias de Krasner sobre o metapoder: “Meta-power is the capacity to structure the environment within which decisions are made. [...] Relational power behavior accepts the existing rules of the game; meta-power behavior attempts to alter those rules.” (KRASNER, 1981, p. 122). De certo modo, os dois conceitos fazem referência à capacidade de mudar a natureza de um “regime internacional”.

muito superior à dos demais. Desse modo, é incabível, e logo um mito, afirmar que os Estados Unidos deixaram de ser ou estavam próximos de deixar de ser a “hegemonia” mundial (*Ibid.*), ainda que ela também utilize outros termos para referir-se a esse poder, como “império” (STRANGE, 1988) ou ainda “hegemonia estrutural” (STRANGE, 1994, p. 237).

A análise aguda de Strange sobressai tanto em relação aos autores declinistas de economia política internacional da época quanto aos autores que estabeleciam que a hegemonia dos Estados Unidos é exclusivamente militar e existiria, na área econômica, uma multipolaridade. Além disso, Susan Strange traz outras contribuições, não necessariamente tão originais como sua crítica ao mito do fim da hegemonia, tais como: (i) a visualização de que em um sistema no qual a segurança é escassa, se um país é capaz de ofertar segurança ele tende a receber dividendos políticos e econômicos (STRANGE, 1994); (ii) que áreas de interação, como o comércio, não são estruturas do poder estrutural, de modo que crises no regime de comércio internacional são, na verdade, sintomas de processos que ocorrem nas quatro estruturas básicas (STRANGE, 1985); (iii) que a exagerada especialização do trabalho na política internacional e na economia internacional impede a compreensão de processos como as guerras econômicas ou outros relacionados à integração entre as economias (STRANGE, 1970).

Nota-se nessa discussão que em comparação com as leituras tradicionais a abordagem de hegemonia de Strange traz várias contribuições: (i) é operacional para a realização de pesquisas empíricas objetivas; (ii) com respeito ao neorrealismo, ela alarga as dimensões consideradas e tem um entendimento claro de que o mundo contemporâneo tem diferença de natureza em relação ao de séculos atrás; e (iii) com relação aos neogramscianos, não desvaloriza a estrutura de segurança, bem como oferece critérios objetivos para determinar a existência de uma hegemonia internacional. Além disso, (iv) esse aparato não é fechado e pode ser associado a leituras mais específicas. Susan Strange, portanto, criou um aparato conceitual frutífero, capaz de integrar contribuições e, ao mesmo tempo, superar insuficiências das abordagens tradicionais, oferecendo uma alternativa às abordagens tradicionais sobre hegemonia.

O texto de Strange sobre hegemonia, contudo, tem limitações. De um lado, o diagnóstico tem mais de 30 anos, de modo que não é possível garantir que a situação dos Estados Unidos é a mesma sem analisar indicadores e fatos históricos recentes. De outro, a definição de poder estrutural é objetiva, mas imprecisa, particularmente o entendimento de quão necessário um Estado deve sobressair em relação aos demais para ser qualificado como hegemonia (NORRLOF, 2010). O trabalho de Strange é um ponto de partida interessante para analisar o mundo contemporâneo, oferece um guia de exploração, mas não é uma ferramenta irretocável

e tampouco oferece respostas prontas. Esse último elemento talvez seja uma grande vantagem em relação as outras teorias.<sup>54</sup>

É necessário, então, avançar três pontos para aprimorar e operacionalizar as ideias de Strange. Em primeiro lugar, é importante diferenciar o conceito de Strange das leituras tradicionais, visto que não só “hegemonia” não tem entendimento unívoco, como a leitura de Strange é minoritária. Desse modo, neste estudo é proposto que seja utilizado o termo “hegemonia estrutural”, da própria autora (STRANGE, 1994, p. 237), para referir-se à ideia de supremacia nas estruturas do poder estrutural.

Em segundo lugar, é necessário explicitar que a análise do poder estrutural envolve em grande medida apreender as capacidades materiais de cada Estado nas quatro dimensões. No seu artigo clássico, Susan Strange (1987) faz um procedimento desse tipo, mas sem explicitamente vincular-se a essa leitura do poder como “recurso” (BECKLEY, 2018, p. 10-12). Nesse sentido a forma de auferir uma hegemonia estrutural é mediante a visão de poder enquanto recurso e não como resultado, isto é, não como poder relacional. Essa abordagem permite analisar uma situação mais geral e não apenas em uma área específica. (*Ibid.*).

Por fim, deve-se estabelecer um critério para a existência de uma hegemonia estrutural. Conquanto as quatro dimensões – produtiva, segurança, financeira e tecnológica – se reforcem, é possível que um Estado sobressaia em apenas uma delas, sem necessariamente se tornar uma hegemonia estrutural. Qualquer critério proposto terá limitações, todavia para os fins desse estudo entende-se que existe uma hegemonia estrutural sempre que um Estado tiver forte superioridade em relação a qualquer outro em pelo menos duas das estruturas do poder estrutural, sendo uma delas a estrutura militar. Se um Estado “A” só é superior na estrutura militar ele não será uma hegemonia, bem como se um Estado “B” for um gigante econômico na produção, finanças e tecnologia, mas não tiver poder militar relativo ele também não será uma hegemonia. Desse modo, a hegemonia estrutural não é poder absoluto, não é apenas supremacia militar, nem só a supremacia econômica. É uma situação relativa em relação aos demais Estados em que um ator concentra capacidades desproporcionais em relação aos outros.

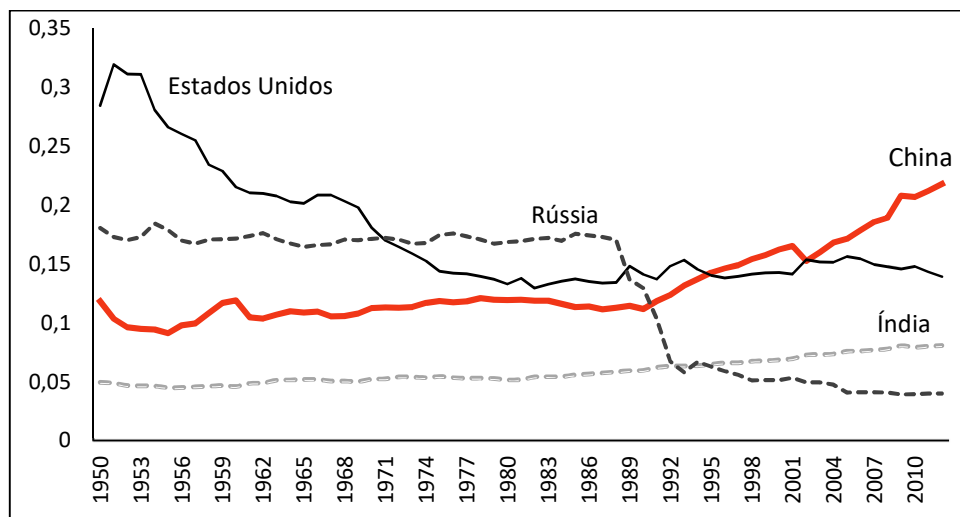
---

<sup>54</sup> Como indicou a autora: “What we need is [...] a framework of analysis, a method of diagnosis of the human condition as it is, or as it was, affected by economic, political and social circumstances [...]. What we should *not* try to look for, because it does not exist and therefore cannot be found, is an all-embracing theory that pretends to enable us, even partially, to predict what will happen in the world tomorrow”. (STRANGE, 1994, p. 16)

## 1.4 Estados Unidos, China e as quatro estruturas de poder

O uso de indicadores é fundamental para diagnosticar a situação da hegemonia dos Estados Unidos e o que implica a ascensão da China. Os indicadores, porém, devem ser adequados para medir o poder efetivo, visto que nem todos permitem visualizar as capacidades nacionais e o poder dos Estados (STRANGE, 1987; BECKLEY, 2018).<sup>55</sup> Um indicador de muita aceitação acadêmica como o *Composite Indicator of National Capability* (CINC) do projeto “Correlates of War”, estabelece que as capacidades nacionais relativas da China são superiores às dos Estados Unidos desde 2003, conforme a Figura 1.

**Figura 1 - Capacidades materiais nacionais relativas (CINC 5.0), 1950-2010**

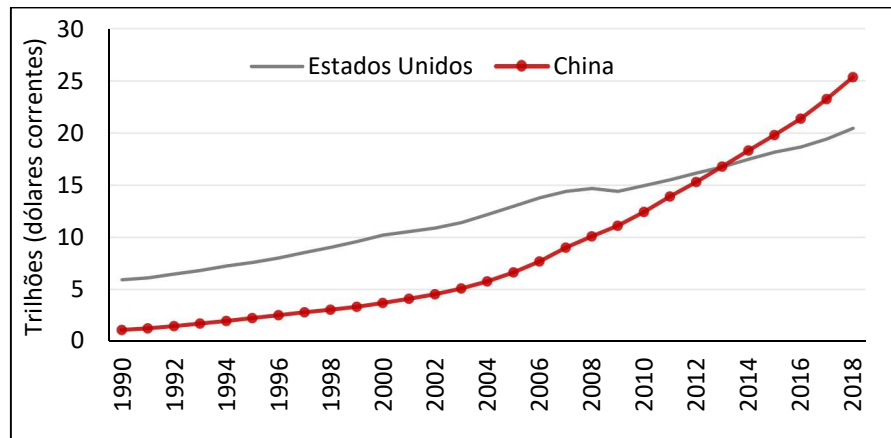


Fonte: Elaboração própria com dados do COW, 2019.

Outro indicador muito aceito é o “Produto Interno Bruto”, particularmente o cálculo da “Paridade de Poder de Compra” (PPC), que seria uma medida mais realista do que o valor nominal. Nessa perspectiva o PIB da China já é superior ao dos Estados Unidos desde 2014, como apresentado na Figura 2.

<sup>55</sup> Outras obras, como Wohlforth (1999), Fiori (2004), Chan (2008), Norrlof (2010), Beckley (2018), realizam análises similares. Outra abordagem interessante, como utilizada por Strange (1987), é apreender o uso histórico de armas únicas a determinados países, tais como a decisão de Nixon de 1971, a de Volcker em 1979, o uso da Special 301 e a Super 301, as intervenções militares unilaterais.



**Figura 2 - Comparação do PIB em PPC: Estados Unidos e China, 1990-2018**

Fonte: Elaboração própria com dados do WDI (2019).

Considerando apenas esses dois indicadores a impressão é que os Estados Unidos não são mais o poder preponderante do ponto de vista militar e econômico, tendo sido superados pela China. De fato, nenhum estudo faz essa afirmação, mas é notável que muitas pesquisas sobre o fim da hegemonia dos Estados Unidos utilizam uma seleção impressionista de indicadores inadequados (BECKLEY, 2011; 2018). Os dois indicadores mencionados têm problemas importantes, pois o uso de dados brutos, como o PIB, sobrevaloriza o poder de países populosos, contando os benefícios de uma grande população grande, mas não descontando os custos associados (*Ibid.*). Conforme Beckley (2011, p. 59), grandes economias não têm necessariamente mais recursos à disposição nacional: “Half a billion peasants will produce a large volume of output, but most of it will be immediately consumed, leaving little left over for national purposes”. No que diz respeito à riqueza, mais do que a quantidade total produzida, o elemento chave é o “excedente de riqueza”, conforme a expressão de Klaus Knorr (*apud* BECKLEY, 2011, p. 59).<sup>56</sup>

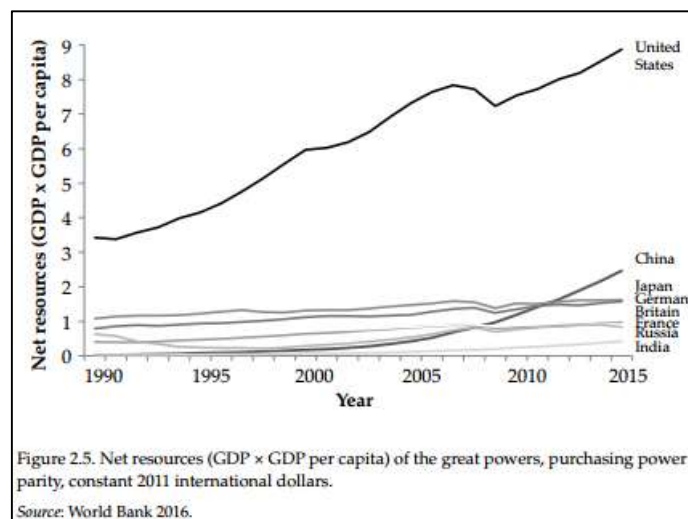
O mesmo problema básico é encontrado no CINC 5.0 que, para criar o indicador, agrega as partes nacionais de seis elementos – população total, população urbana, produção de aço e ferro, consumo de energia primária, gasto militar, quantidade de pessoal militar. Essa composição favorece países com grande população, o que geralmente envolve grande número de pessoal militar, de gasto militar e de consumo de energia (CHAN, 2008, p. 13; BECKLEY, 2011), sobrevalorizando o poder nacional de Estados populosos. Conforme Beckley (2011, p. 43) indicadores como: “[...] gross domestic product (GDP), population, and energy consumption [...] conflate size with power and thereby overstate the capabilities of large but

<sup>56</sup> Desse modo, no século XIX a China foi a maior economia do mundo e ainda assim foi submetida pelas potências ocidentais e pelo Japão no que ficou conhecido como o “século de humilhação”. (BECKLEY, 2011).

underdeveloped countries.” Além disso, o CINC 5.0 não oferece uma adequada caracterização da estrutura de segurança, pois não insere com centralidade a dimensão tecnológica, o busílis da guerra e da competição por segurança moderna. A leitura sobre a “revolução nos assuntos militares” (COHEN, 1996) não é inserida no CINC fazendo com que o mundo atual seja analisado com ferramentas adequadas para entender a competição militar de séculos anteriores. (CHAN, 2008, p. 13).

Nesse sentido, Beckley (2011) critica a literatura declinista (ou decadentista) por: (i) usar poucos e inadequados indicadores; (ii) comparar a China com o seu desempenho anterior e não com o desempenho dos Estados Unidos; (iii) utilizar indicadores estáticos, de um ano ou período curto, impossibilitando a análise dinâmica. Em vista de problemas como os mencionados, Beckley (2018) afirma que seria mais adequado apreender as capacidades nacionais não a partir dos valores brutos, mas dos valores líquidos. Ele propõe e aplica historicamente um novo indicador que envolve multiplicar o PIB pelo PIB *per capita*, o que atenuaria a disfunção propiciada por uma grande população, bem como daria destaque à capacidade de produção de riqueza de uma sociedade – diretamente associada ao seu nível tecnológico e militar. Essa composição forneceria uma aproximação adequada da diferença de poder nacional desde o século XIX e ao aplicar o cálculo para o mundo atual o cenário é de gigante superioridade dos Estados Unidos em relação a qualquer outro Estado (*Ibid.*). A ascensão da China seria, como se observa na Figura 3, concomitante à expansão do poder dos Estados Unidos, de modo que a configuração de poder no sistema foi no essencial mantida.

**Figura 3 - Indicador do poder líquido nacional (PIB x PIB *per capita*), 1990-2015**



Fonte: (BECKLEY, 2018, p. 32)

A crítica de Beckley (2018), como a de Chan (2008), aos indicadores tradicionais é adequada e de muito valor e é interessante a sua proposta para mensurar as capacidades nacionais. Essa leitura, porém, é uma entre diversas análises possíveis e tem limitações decorrentes do seu caráter genérico o que impossibilita observar mudanças mais sutis ou de natureza distinta na distribuição de poder. Como ele reconhece: “national power is multifaceted and cannot be measured with a single or a handful of metrics.” (BECKLEY, 2011). Conforme Susan Strange (1987), seriam necessários vários indicadores para apreender a distribuição de poder. Logo, desponta a questão: se forem consideradas as estruturas de Strange, o diagnóstico de Beckley permaneceria acurado como aparenta ser?

A partir do norte estabelecido por Strange (1987) e com o auxílio de outros autores, discute-se o estado da hegemonia dos Estados Unidos tendo em vista a ascensão da China. Nas próximas páginas serão comentados alguns indicadores nas quatro dimensões do poder estrutural.

Entrando nessa discussão, é importante considerar alguns atributos gerais de poder. Conforme ilustra a Tabela 1, os Estados Unidos têm menos de um quarto da população da China, mas têm um PIB total maior e um gasto em defesa muito superior.

**Tabela 1 - Comparação de índices selecionados: Estados Unidos e China**

País	População	Território	PIB (USD 2017)	PIB per capita (PPC 2017)	Gasto em Defesa
<b>Estados Unidos</b>	329 milhões	9 833 517 Km <sup>2</sup>	19 trilhões	59 800	3,29% do PIB
<b>China</b>	1.384 milhões	9 596 960 Km <sup>2</sup>	12 trilhões	16 700	2% do PIB

Fonte: CIA (2019)

Discutindo a estrutura de segurança, observa-se, em contraponto ao CINC 5.0, um relativo consenso acadêmico de que os Estados Unidos são muito superiores do ponto de vista militar a qualquer outro adversário (POSEN, 2003, 2014; KENNEDY, 2002; MEARSHEIMER, 2014; WOHLFORTH, 1999; FIORI, 2004; ART, 2003; JOHNSON, 2007; CHAN, 2008). Nesse sentido, após o fim da Guerra Fria, o historiador Paul Kennedy caracterizou que do ponto de vista militar os Estados Unidos não só seriam a maior superpotência de seu tempo, mas seriam a maior de todos os tempos (KENNEDY, 2002). Essa situação decorre da superioridade qualitativa em equipamentos militares, das vantagens geopolíticas e da capacidade de investimento dos Estados Unidos.

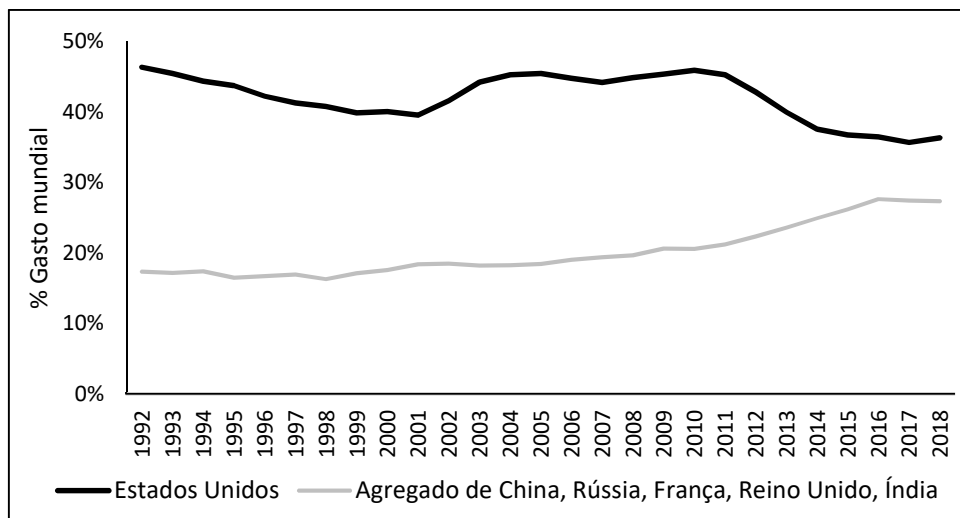
Para Posen (2003; 2014), os Estados Unidos teriam inclusive o “controle dos comuns” (*Command of the Commons*). Isto é, Washington deteria o domínio, em última instância, das

áreas que não pertencem a ninguém e permitem acesso à parcela significativa do planeta: o espaço, o mar e o ar (*Ibid.*). Segundo o autor, poucos países têm capacidade de negar o espaço aéreo aos Estados Unidos, enquanto o contrário não se verifica.

Command does not mean that other states cannot use the commons in peacetime. [...] Command means that the United States gets vastly more military use out of the sea, space, and air than do others, that the United States can credibly threaten to deny their use to others, and that others would lose a military contest for the commons if they attempted to deny them to the United States. (POSEN, 2014, p. 136)

Para compreender o poder de um Estado na estrutura de segurança um aspecto crucial são os gastos militares. Como evidência a Figura 4, os Estados Unidos têm um gasto em defesa que não só é superior a qualquer outra potência, como é maior até mesmo ao agregado de cinco grandes Estados com alguns dos maiores orçamentos de defesa do planeta. Desde pelo menos 1992, o gasto em defesa dos Estados Unidos foi sempre consideravelmente superior ao dispêndio agregado de China, Rússia, França, Reino Unido e Índia. Em 2018, o orçamento de defesa dos Estados Unidos (600 bilhões de dólares) foi quatro vezes superior ao da China (150 bilhões de dólares), e quase dez vezes superior ao da Rússia (61 bilhões de dólares) (SIPRI, 2019).<sup>57</sup>

**Figura 4 - Gasto militar dos Estados Unidos em comparação com o agregado de China, Rússia, França, Reino Unido e Índia, 1992-2018**



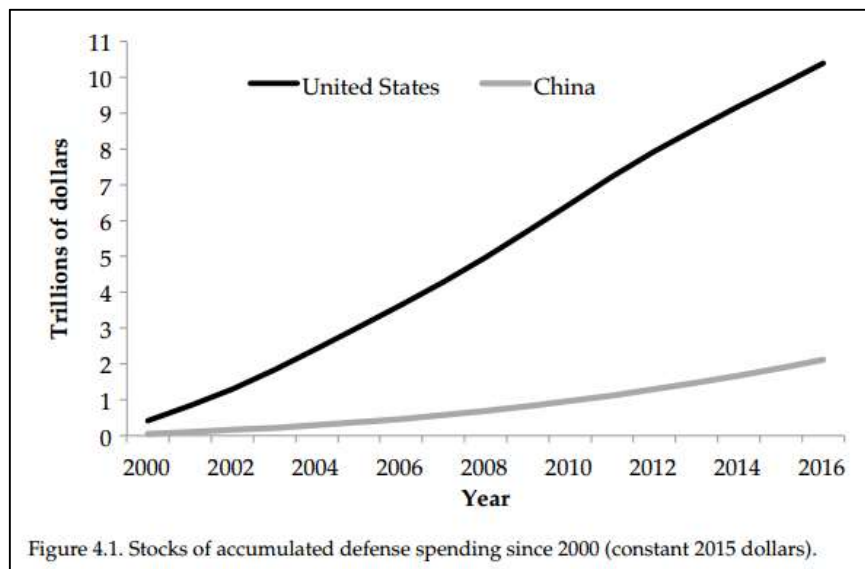
Fonte: Elaboração própria com dados do SIPRI 2019.

Segundo Carter (2018), o melhor dado para compreender o poder militar seria o estoque do gasto militar, ou o investimento acumulado em defesa. Beckley (2018) fez, conforme a

<sup>57</sup> A base de dados do SIPRI não segmenta os dados em despesas correntes e de capital, mas é possível projetar com relação aos investimentos em tecnologia militar que os Estados Unidos sobressaem na quantidade de recursos investidos em relação a qualquer rival, e com considerável distância.

Figura 5, uma comparação do estoque dos gastos militares dos Estados Unidos e da China, visto que Pequim tem tido desde meados da década de 1990 o segundo maior gasto em defesa do planeta. Como se observa, a cada ano os Estados Unidos se distanciam mais e mais em relação à China e, logo, em relação a qualquer outro Estado.

**Figura 5 - Estoque dos gastos em defesa de Estados Unidos e China, 2000-2016**



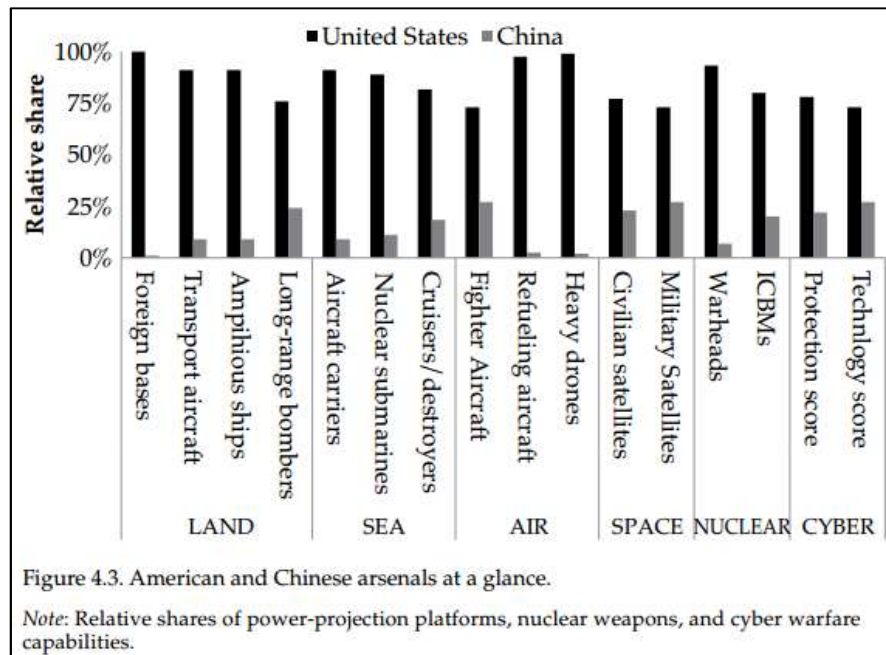
Fonte: (BECKLEY, 2018, p. 63)

Os investimentos extraordinários de Washington geram arsenais bélicos muito superiores aos de Pequim em diversas áreas chave. Em 2018, os Estados Unidos tinham 11 porta-aviões, enquanto a Rússia e China apenas 1 cada (IISS, 2018).<sup>58</sup> Isto é, do ponto de vista da *projeção de poder* em outras regiões, os Estados Unidos estão em um patamar de poder militar único com capacidades muito superiores às dos competidores mais próximos. Além disso, em função dos porta-aviões, submarinos e tecnologia espacial, os Estados Unidos detêm uma “capacidade de segundo ataque” alta e crível, muito superior à de seus rivais.<sup>59</sup> A disparidade militar em relação à China ocorre em vários domínios, como ilustra a Figura 6.

<sup>58</sup> Para Kennedy (2002, p. 8), os grupos de batalha nucleados em cada porta-avião são praticamente indestrutíveis e, do ponto de vista defensivo e ofensivo, uma arma de guerra monstruosa.

<sup>59</sup> O conceito de capacidade de segundo ataque é utilizado para estabelecer o poder dissuasório de um país em relação a outro. Ele está relacionado ao conceito de destruição mútua assegurada (*mutual assured destruction*).

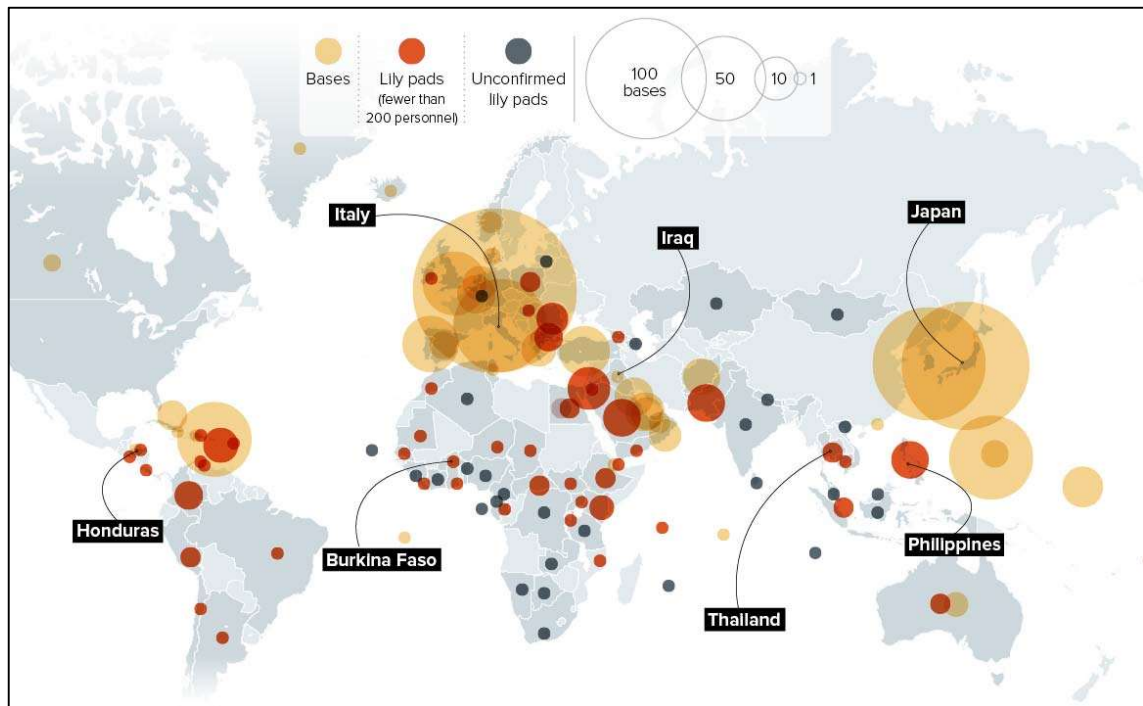
Figura 6 – Distribuição relativa dos arsenais bélicos dos Estados Unidos e da China



Fonte: (BECKLEY, 2018, p. 69)

O poder marítimo e tecnológico dos Estados Unidos é reforçado pelas centenas de bases militares extranacionais que fortalecem a sua projeção de poder. Outra vez, inexistente comparação: os Estados Unidos têm, como ilustra a Figura 7, mais de 800 bases militares, espalhadas por mais de 70 países.<sup>60</sup> As demais potências têm, no agregado, 32 bases militares – Reino Unido e França, onze bases cada, Rússia, nove bases, e China, apenas uma base (JACOBS, 2017). Além disso, as bases estadunidenses estão geralmente associadas a tratados de defesa mútua, consolidando mais de 60 alianças formais, enquanto a China tem menos de 3 desses acordos. (BECKLEY, 2018, p. 106)

<sup>60</sup> Essas bases, em grande parte construídas na Guerra Fria, funcionam como um *credible commitment* dos Estados Unidos contra ações de terceiros frente aos países protegidos, o que propicia recompensas políticas e econômicas aos Estados Unidos. Ademais, tais bases podem ser usadas como plataformas para operações encobertas ou abertas na região e fundamentar a negação de rotas e recursos estratégicos a um terceiro.

**Figura 7 – Localização das bases militares dos Estados Unidos, 2015**

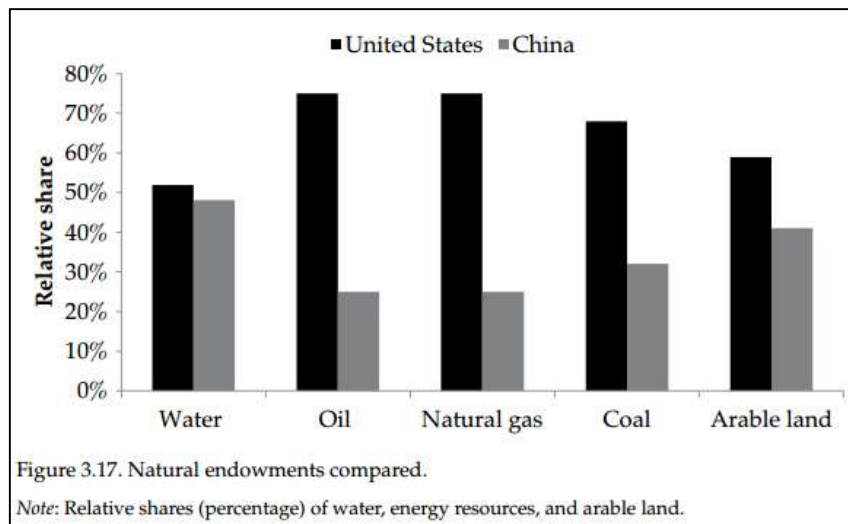
Fonte: POLITICO, 2015

A situação geopolítica também é um ponto fundamental. Os Estados Unidos estão geograficamente em uma região estável, com Estados militarmente fracos e acesso livre a dois oceanos. De outro lado, a China está situada em uma região instável onde estão presentes as tensões emanadas da Coreia do Norte e da Caxemira. (BECKLEY, 2018) Além disso, o acesso da China ao oceano Pacífico é contestável, em função da cadeia de ilhas em sua costa, e existem grandes potências detentoras de armas nucleares no seu entorno estratégico, como Rússia e Índia. Nas imediações da China também está presente o Japão, país de alta tecnologia e nuclearmente limítrofe (com capacidade de curto prazo de acessar a arma nuclear), bem como Estados fracos, mas com tecnologia nuclear como o Paquistão e a Coreia do Norte (KISSINGER, 2005; GOWAN, 2010). Os Estados Unidos são uma grande potência insular e, sobretudo em função das suas capacidades militares, estão em uma situação extremamente vantajosa do ponto de vista da segurança. Segundo Layne (2006, p. 22), ainda que no sistema internacional a segurança seja escassa, para os Estados Unidos ela é abundante e Washington teria algo próximo de uma “segurança absoluta”.

Além dessa vantagem, é importante notar que desde o governo Carter os Estados Unidos consideram um “interesse vital” o livre fluxo do petróleo (a *Doutrina Carter*) e, assim, grande quantidade de suas bases está concentrada no Oriente Médio. Com isso buscam, sobretudo, controlar, em tempos de crise, a produção e as rotas de suprimento desse recurso estratégico para produção econômica e para a guerra (KLARE, 2006; GOWAN, 2004). Conforme Gowan

(2004, p. 29), as zonas com as maiores reservas de petróleo são o Golfo Pérsico e o entorno do Mar Cáspio e: “If the United States controls these regions and the supply routes from them, it generates acute security dependence on the United States for China, Japan, and Western Europe.” Além disso, conforme a Figura 8, a base de recursos naturais dos Estados Unidos é consideravelmente superior àquela da China, sendo destacado o diferencial energético.

**Figura 8 – Distribuição relativa dos recursos naturais dos Estados Unidos e da China**



Fonte: (BECKLEY, 2018, p. 58)

A situação geopolítica complexa da China gera maiores dificuldades na formulação das estratégias e maior dispêndio de recursos, sendo mais difícil manter a estabilidade regional, combater o separatismo e monitorar as fronteiras. A China também importa 82% de todo o petróleo bruto pelo Estreito de Malaca – situação caracterizada por estadistas chineses como o “dilema de Malaca” – o que é uma vulnerabilidade significativa em um possível bloqueio naval. (USCC, 2015). Desse modo, existem diversos constrangimentos à projeção de poder militar da China em regiões distantes (ART, 2010).<sup>61</sup> Portanto, o domínio dos Estados Unidos é massivo na estrutura de segurança.

No entanto, a China ascendeu militarmente, sobretudo em comparação com a sua situação de décadas anteriores, de modo que é atualmente um impressionante poder regional. Em 2007, Pequim realizou com sucesso a destruição de um satélite em órbita a partir de um míssil disparado em terra, o que alarmou os Estados Unidos (CHRISTENSEN, 2015, HAYTON, 2014). No mesmo período começou a chegar ao público o desenvolvimento do míssil Dong-Feng 21D concebido para atacar grandes navios, como porta-aviões, na área

<sup>61</sup> Art (2010) considera que do ponto de vista geopolítico a China não é um risco como foi a União Soviética, que tinha localização e capacidade de controlar o centro industrial europeu e o petróleo do oriente médio.



próxima à costa chinesa (HAYTON, 2014). De certo modo, a China começou a erodir certas vantagens dos Estados Unidos. Um estudo da Rand Corporation (2015) sobre o balanço de poder militar na região da Ásia Pacífico classifica que a China diminuiu a disparidade de poder dos Estados Unidos em diversos cenários de conflito. O trabalho discute nove cenários de conflito entre a China e os Estados Unidos com relação a Taiwan. Segundo o estudo, os Estados Unidos tinham em 1996 *grandes vantagens* em 6 situações; e *vantagens comuns, balanço de paridade e desvantagens comuns* em 1 uma situação cada. Em 2017, as *grandes vantagens* dos Estados Unidos inexisteriam, sendo que Washington teria *vantagens comuns* em 3 situações, um *balanço de paridade* em 4 situações e *desvantagens comuns* em 2 cenários.<sup>62</sup> O estudo indica, ainda, que no período de 1996 a 2017 os Estados Unidos mantiveram a “capacidade alta” de segundo ataque nuclear, enquanto a China, que tinha “capacidade baixa” de segundo ataque de 1996 a 2010, passaria a ter uma “capacidade média” de segundo ataque em 2017.<sup>63</sup>

De todo modo, mesmo em seu entorno estratégico, Pequim não tem capacidades superiores às dos Estados Unidos. Os Estados Unidos, do outro lado do oceano Pacífico, são indiscutivelmente a principal potência militar no leste da Ásia. No entanto, as tendências de longo prazo na balança de poder militar asiática entre os Estados Unidos e a China não são fixas e talvez estejam tendendo em favor da China.

Nesse sentido, apesar de certas tendências desfavoráveis na balança de poder asiática, a hegemonia dos Estados Unidos na estrutura de segurança é muito forte. Ela é multifacetada, sendo muito mais robusta que a hegemonia britânica no século XIX (STRANGE, 1987; POSEN, 2003).<sup>64</sup> O “controle dos comuns”, indicado por Posen (2014), é resultado de um alto e sistemático investimento em defesa por parte dos Estados Unidos – que só é possível em função da alta dinamicidade econômica –, fazendo com que mesmo em períodos de redução do orçamento de defesa, como na era Obama, os Estados Unidos permanecem em outro patamar em relação aos demais países. Isso não implica um poder absoluto, tendo em vista a existência

---

<sup>62</sup> O estudo também discute um possível conflito entre os Estados Unidos e a China no Mar do Sul da China e identifica tendências similares no mesmo marco temporal.

<sup>63</sup> O fato de a China ter aumentado a capacidade de segundo ataque, tendo confiança intermediária, é elemento chave para a dissuasão nuclear. Isso implica que o uso da força pelos Estados Unidos é uma opção mais custosa e menos provável; particularmente em questões nas quais a China demonstrou interesse vital, como Taiwan.

<sup>64</sup> “The preponderant power of the United States in the security structure operates on land, at sea, in the air, and (most markedly) in space. There is no comparison between such a universal basic force and the very limited naval preponderance which was the main backing to British economic power in the earlier period of supposed hegemon.” (STRANGE, 1987, p. 566).

do armamento nuclear, porém implica vantagens únicas e alavancagens significativas sobre aliados e adversários.

Portanto, os Estados Unidos são a única grande potência com capacidade de projetar poder em todo o planeta, em função de suas bases militares, porta-aviões, submarinos nucleares e tecnologia espacial. “[T]he U.S. [...] is the only power that has a truly global reach”. (CHAN, 2008, p. 15). A China está distante das capacidades dos Estados Unidos, mas tem capacidade de projeção de poder regional. O desafio chinês ao poder militar dos Estados Unidos é regional e setorial, a balança de poder militar continua desequilibrada desde o final da Guerra Fria. Segundo Chan (2008, p. 25): “Although China has been getting stronger, the U.S. is not in the process of being overtaken, globally or regionally.” Conforme a análise de Ashton Carter, ex-secretário de defesa dos Estados Unidos, a China não será no curto ou no médio prazo um poder militar comparável ao dos Estados Unidos, porquanto os Estados Unidos têm estoque de gastos em defesa superior, mais experiência militar das forças armadas e diversos aliados e parceiros: “[...] it will be a long time before China matches America in comprehensive military power.” (CARTER, 2018, p. 21)

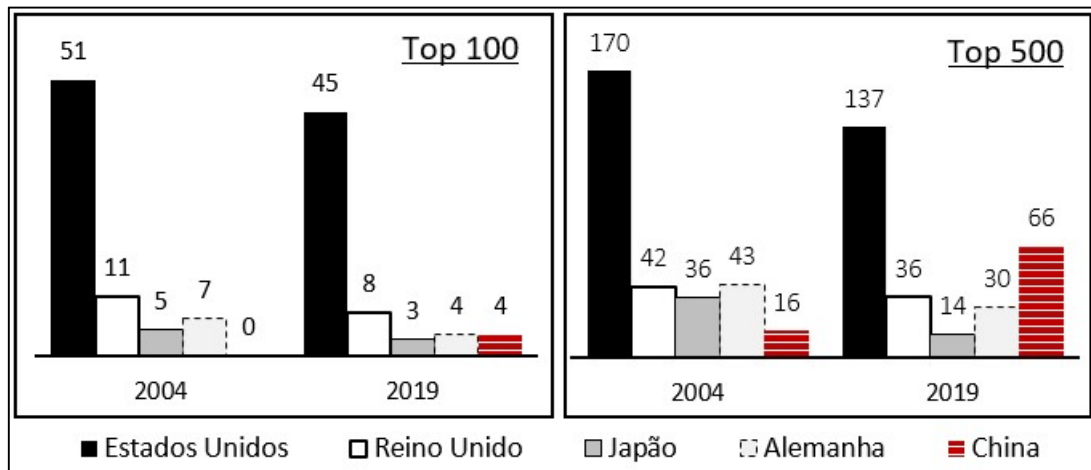
A estrutura do conhecimento também é fundamental para o mundo contemporâneo e está entrelaçada de modo especial à estrutura de segurança e à estrutura produtiva. O domínio da tecnologia de última geração e a capacidade endógena de inovar são fundamentais tanto para a competição econômica avançada quanto para a competição militar. Como observa Posen (2003, p. 46) há uma mútua dependência entres as dimensões: “If the United States were not the dominant economic and technological power, it would not be the dominant military power.” Medeiros (2004b) observa que as inovações militares dos Estados Unidos costumam beneficiar empresas civis com tecnologia de ponta, como a Boeing.<sup>65</sup> Para Gowan (2004, p. 10), o orçamento militar dos Estados Unidos funciona como uma política contra cíclica; como uma alavancagem de política industrial oferecendo um mercado protegido para grandes setores industriais; e gera uma importante dinâmica de pesquisa e inovação que beneficia os setores de alta tecnologia da economia civil. Isto é, o caso estadunidense demonstra que o investimento em defesa, particularmente em novas tecnologias, é capaz de gerar patentes e produtos de última geração propiciando multiplicadores gigantescos para a economia civil americana, bem como novos produtos militares para a venda no mercado internacional.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Conforme Strange (1987, p. 573): “European companies, especially in high technology industries, are acutely aware of the advantages that U.S. corporations have enjoyed as a result of fat defense contract”.

<sup>66</sup> O massivo investimento em defesa já propiciou e é capaz de beneficiar os Estados Unidos na inovação (estrutura tecnológica) e na conquista de mercados (estrutura produtiva), conforme a ideia do *spin-off*. Desse modo, é importante afastar a ideia que ainda tem aceitação no debate público de que os gastos na área de defesa são apenas

Para avaliar a estrutura de conhecimento/tecnologia é importante considerar a distribuição nacional das principais universidades e centros de pesquisa do planeta. Conforme o “Shangai Ranking” apresentado na Figura 9, a maior parte dessas instituições está localizada nos Estados Unidos nas duas listas consideradas, a “Top 100” e a “Top 500”. A China teve, como se observa no “Top 500”, um crescimento exponencial, saltando para a segunda posição do ranking, todavia ainda está distante dos Estados Unidos, tendo menos da metade das universidades de ponta.<sup>67</sup> Além disso, no “Top 100” das principais universidades a China permanece no segundo escalão, com 4 instituições, enquanto os Estados Unidos têm 45.

**Figura 9 - Distribuição das principais universidades do mundo por países selecionados conforme a lista Top 100 e Top 500 do “Shangai Ranking”, 2004/2019**



Fonte: Elaboração própria com dados do Shangai Ranking (2019)

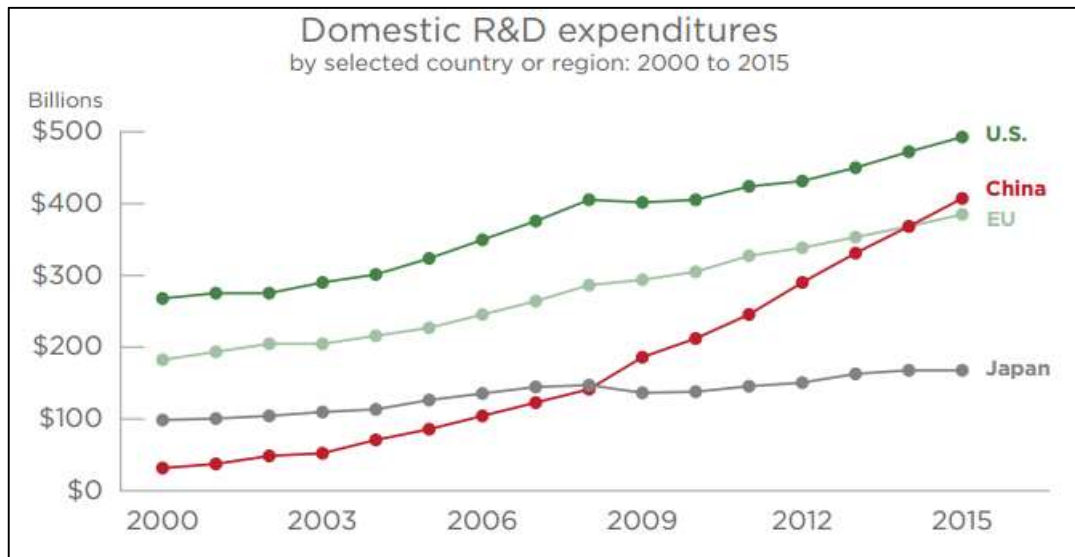
Outro ponto importante nessa estrutura são os investimentos em P&D. Conforme a Figura 10, os Estados Unidos desde pelo menos o ano 2000 têm o maior gasto de P&D em comparação com outros Estados e regiões como a UE. Apesar de mostrar apenas o fluxo, pode-se considerar que do ponto de vista do estoque, das capacidades acumuladas, os Estados Unidos têm uma liderança ainda mais significativa em relação aos demais Estados e regiões. Nesse sentido, embora a China tenha investido mais de dois por cento do PIB nessa área, e tenha um total maior que o da União Europeia em 2015, do ponto de vista do acumulado de uma década a China está atrás da UE e, mais ainda, dos Estados Unidos. Uma possível liderança chinesa

dispendio de recursos, com poucos retornos para a sociedade. Por outro lado, também não se deve universalizar o caso americano, pois o processo de *spin-off* não é necessário e, talvez, o *spin-in*, da indústria civil para a militar, seja mais significativo que o inverso (Cf. DAGNINO, 2008).

<sup>67</sup> A redução na disparidade de poder, particularmente no “Top 500”, não é necessariamente significativa. Como lembra Beckley (2011), mais importante do que a capacidade de inovar cientificamente é a capacidade de capitalizar em cima dessas inovações, sendo necessário uma infraestrutura física e um número significativo de pessoal qualificado.

nesses indicadores não indicaria, por si só, que a China tem uma capacidade de inovação endógena maior que outros países, pois tão importante quanto o investimento realizado em um ano particular, é o acúmulo de conhecimento, pessoal capacitado, recursos e equipamentos.

**Figura 10 – Investimento doméstico em P&D nos Estados Unidos, China, União Europeia e Japão, 2000-2015**



Fonte: NSB, 2018

Outro ponto a ser considerado na estrutura de conhecimento é a ideia de “poder brando” (*Soft power*) associada ao trabalho de Nye (1990; 2004). Segundo o autor o poder brando ou cooptativo ocorre quando um país “A” faz o país “B” querer o mesmo que o país “A”.<sup>68</sup> A mensuração desse elemento é difícil, porém é possível identificar alguns pontos. Ao que parece, no tocante ao poder brando a influência global dos Estados Unidos segue sendo incomparável, tendo em vista que o inglês é a língua franca, que a maior indústria cultural do planeta é Hollywood (KELLNER, 1995), e que os Estados Unidos têm forte influência nas organizações internacionais.<sup>69</sup> Em uma pesquisa da “Pew Research Center” foi indicado que 58 em cada 100 pessoas tinham visões favoráveis dos Estados Unidos, enquanto 26 tinham visões desfavoráveis. Na mesma pesquisa 65 em cada 100 pessoas afirmaram que gostavam de filmes, música e produtos televisivos dos Estados Unidos, enquanto 29 desgostavam (IKE et al., 2017). Portanto, Washington tem instrumentos de influência únicos, capazes de condicionar certos padrões de consumo, e até mesmo que certo recorte da realidade seja apresentado como a

<sup>68</sup> O autor faz um paralelo interessante para explicar o conceito: “Parents of teenagers have long known that if they have shaped their child's beliefs and preferences, their power will be greater and more enduring than if they rely only on active control.” (NYE 1990 p. 166)

<sup>69</sup> No FMI, a despeito das reformas de 2008, os Estados Unidos são o país com a maior cota de votos, com 16%, enquanto a China tem apenas 6%.

própria realidade. Nesse aspecto, o poder brando chinês parece estar muito distante do estadunidense e, em função da resiliente imagem autoritária, a China parece estar atrás do poder brando dos países europeus, do Japão e da Coreia do Sul.

Em suma, do ponto de vista dos investimentos atuais e acumulados, dos centros de pesquisa avançados e da propagação internacional e naturalização de ideias, os Estados Unidos são uma potência formidável, difícil de ser comparada a qualquer outro Estado. Além disso, como ocorre um transbordamento do massivo investimento militar para essa estrutura, a vantagem dos Estados Unidos é multiplicada. Desse modo, nota-se na estrutura de conhecimento/tecnologia que ocorre um crescimento da China, em comparação com ela própria e as demais potências, mas longe de se equiparar à superpotência.

Antes de discutir a estrutura produtiva deve-se contestar uma analogia histórica problemática, isto é, a ideia de que a China se tornou a “fábrica do mundo” (*world factory*), o país que mais produz manufaturas, do mesmo modo como a Inglaterra havia feito no século XIX e os Estados Unidos no século XX, e isso implica a inevitável ascensão e consolidação de uma nova hegemonia internacional. Essa analogia é problemática, pois estabelece uma leitura cíclica da história na qual não há espaço para o surgimento de novas estruturas internacionais. Um elemento chave escapa, isto é, o fato da China se tornar a “fábrica do mundo” em um contexto específico de internacionalização da produção, em uma divisão internacional do trabalho em que há maior grau de entrelaçamento entre as economias.<sup>70</sup> Desse modo, não necessariamente o país mais industrializado e com a maior produção de manufaturas será aquele que irá capturar as maiores rendas internacionais. E o fato exclusivo de montar e replicar um produto não é condição suficiente para atingir o processo de inovação endógeno que propiciará a criação dos novos produtos da fronteira tecnológica. A situação da China como a “fábrica do mundo” não implica necessariamente a mudança de hegemonia econômica.<sup>71</sup>

Nesse sentido, e iniciando a discussão sobre a estrutura produtiva, é importante lembrar, conforme Kwan (2002a), que se deve diferenciar o “Made by China” do “Made in China”. Para ele, o crescimento chinês da década de 1990 foi pautado pelo segundo conceito: a China montava e reproduzia itens criados por outras sociedades. Desse modo, o autor sustenta que, na

---

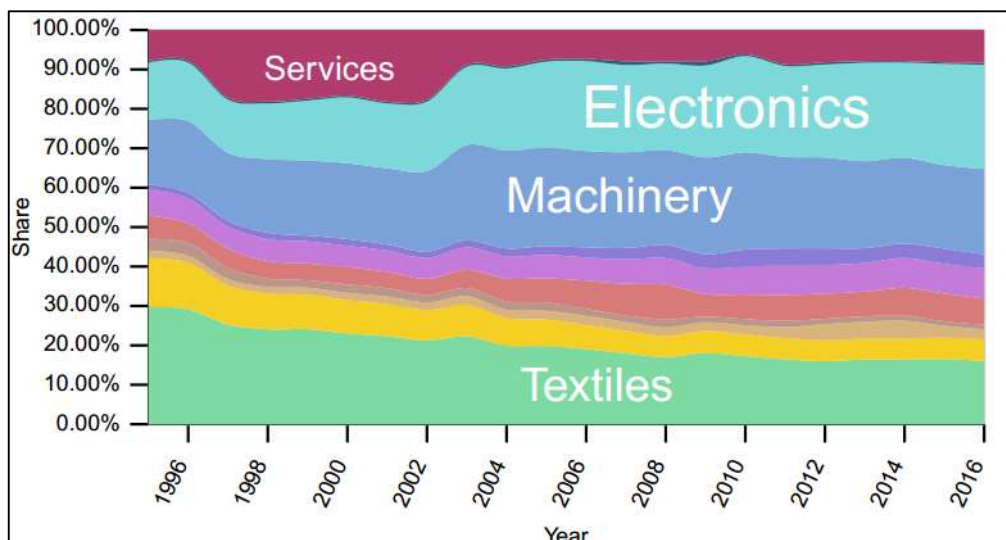
<sup>70</sup> Isso quer dizer que os processos produtivos são distribuídos globalmente de modo a acessar mercados, diminuir os custos (e.g. diminuir gastos com força de trabalho, contornar impostos e tarifas) e aproveitar os ativos de cada local (e.g. aproximando de centros de pesquisa e inovação). Com isso, por exemplo, empresas de calçados, como Nike e Adidas, deslocam o setor intensivo em trabalho de sua produção para países em que a força de trabalho tem menor valor comparativo, enquanto as suas atividades criativas e de publicidade ficam alocadas em países e locais especializados nesse setor, geralmente países desenvolvidos.

<sup>71</sup> Para uma discussão da diferença entre “Desenvolvimento” e “Industrialização” na era da internacionalização da produção, ver Arrighi, Silver, Brewer (2003)

virada do século, a China não era uma competidora para o Japão, ela participava da divisão internacional do trabalho ofertando serviços e bens intensivos em trabalho, e o Japão ofertando serviços e bens intensivos em tecnologia, de modo que as duas economias seriam complementares (KWAN, 2002a; KWAN, 2002b).

Essa fotografia, contudo, começou a ficar antiquada e a China está se tornando “um grande poder inovador” (KWAN, 2017a). Como se observa na Figura 11 a economia chinesa, que tem sustentado alto crescimento, mudou progressivamente sua pauta de exportação, ampliando a participação de produtos com maior valor agregado. Conforme Leite (2018, p. 277), o fortalecimento comercial da China foi quantitativo e qualitativo, isto é: “uma expansão comercial com agregação de valor às mercadorias comercializadas”. Assim, ao mesmo tempo em que sua economia e comércio exterior cresceram, a China aumentou, na composição dos produtos exportados, a parcela de produtos eletrônicos e de maquinário, que passaram de cerca de 31%, em 1995, para 48% da pauta de exportação, em 2016. Os produtos simples como têxteis e agrícolas, que em 1995 diziam respeito a 42% da pauta de exportação, reduziram sua participação relativa para 21% em 2019. Segundo Nakamura (2019): “Known as the world's factory, China has traditionally imported value-added parts to produce consumer goods for export. But the country's manufacturers have gradually acquired the technology to produce intermediary and capital goods at home.”

**Figura 11 – Mudança na composição da pauta de exportação da China, 1995-2016**

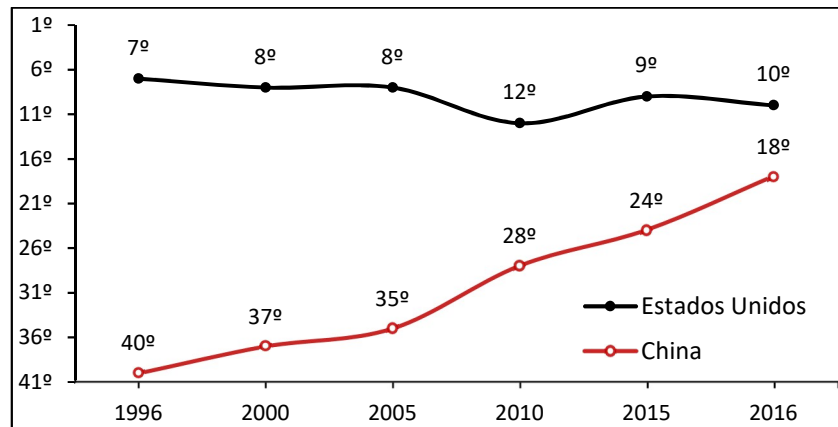


Fonte: (THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2019)

Essa complexificação da pauta de exportação fez a China subir no ranking da complexidade, o qual compara a pauta de exportação dos países de modo a encontrar aqueles

que exportam os bens mais complexos, isto é, com maior valor agregado.<sup>72</sup> Nesse ranking, liderado pelo Japão em 2016, a China saltou da posição 40<sup>a</sup> para a 18<sup>a</sup>, conforme a Figura 12.

**Figura 12 – Posição da pauta de exportação dos Estados Unidos e da China no ranking “Economic Complexity Index”, 1996-2016**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do The Atlas of Economic Complexity (2019)

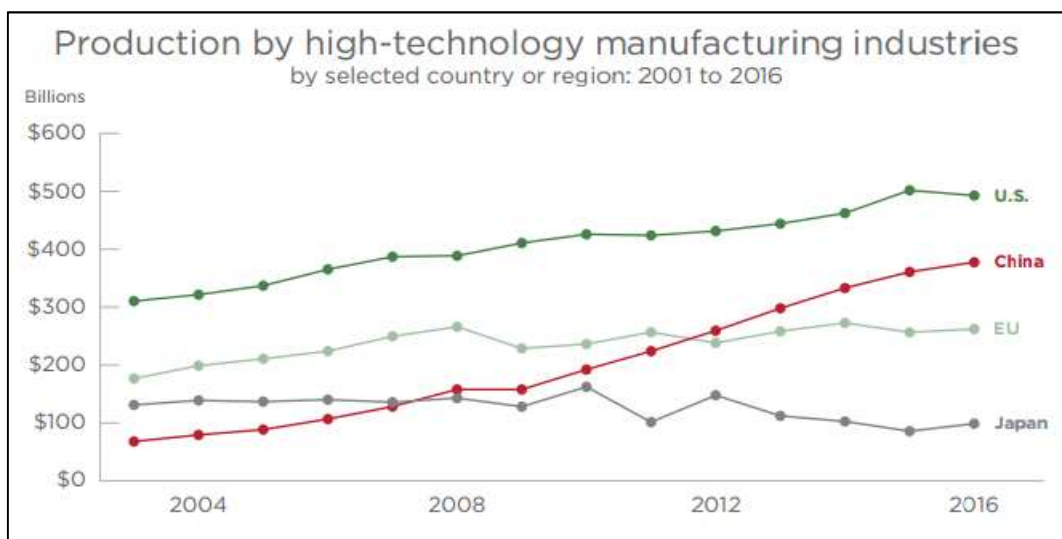
Porém, os dados sobre as exportações chinesas precisam ser qualificados, visto que a situação mundial é de “internacionalização da produção”. Logo, a transformação na pauta de exportação não decorre necessariamente da atuação de empresas chinesas aplicando tecnologia autóctone. E, de fato, parte significativa do processo está associada ao papel das multinacionais na China, que, muitas vezes, utilizam o país apenas como plataforma de montagem de produtos pensados e criados em outros locais (USTR, 2006b). Conforme Hancock (2018), as multinacionais têm um papel importante na sofisticação das exportações da China e dizem respeito a 43% das exportações da China. Como evidencia o caso da empresa Apple, uma significativa porção do déficit comercial dos Estados Unidos com a China é desdobramento de produtos feitos por empresas americanas utilizando insumos e componentes produzidos em outros países e montados na China (USTR, 2006b; KRASNER, 2016). Logo, a modificação na pauta de exportação pode não ser tão significativa como se imaginaria à primeira vista.

Uma reflexão similar pode ser feita com relação à produção de alta tecnologia. Conforme a “National Science Board” (NSB, 2018), a China avançou na produção de bens de alta tecnologia, porém costuma atuar na montagem final de muitos desses produtos e ainda é muito dependente (*heavily dependent*) em matéria de tecnologias avançadas: “In semiconductors, for example, although Chinese companies have gained global market share, China remains largely reliant on semiconductors supplied by foreign firms for most of its

<sup>72</sup> “The Economic Complexity Index [...] measures the knowledge intensity of an economy by considering the knowledge intensity of the products it exports.” (THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2019)

production of smartphones and other electronic products.” (NSB, 2018, p. 34). Situação similar ocorre no setor farmacêutico, no qual embora a China seja o terceiro maior produtor, ela produz medicamentos desenvolvidos em instalações controladas pelas multinacionais dos Estados Unidos e da Europa (NSB, 2018). No entanto, a dependência tecnológica deve diminuir, pois: “China’s industry, however, is expected to move into emerging and complex technologies as companies continue to invest in R&D facilities and as research collaborations increase with academia.” (NSB, 2018, p. 35).

**Figura 13 - Produção de alta tecnologia de indústrias de manufaturas nos Estados Unidos, China, União Europeia e Japão, 2001-2016**



Fonte: NSB, 2018

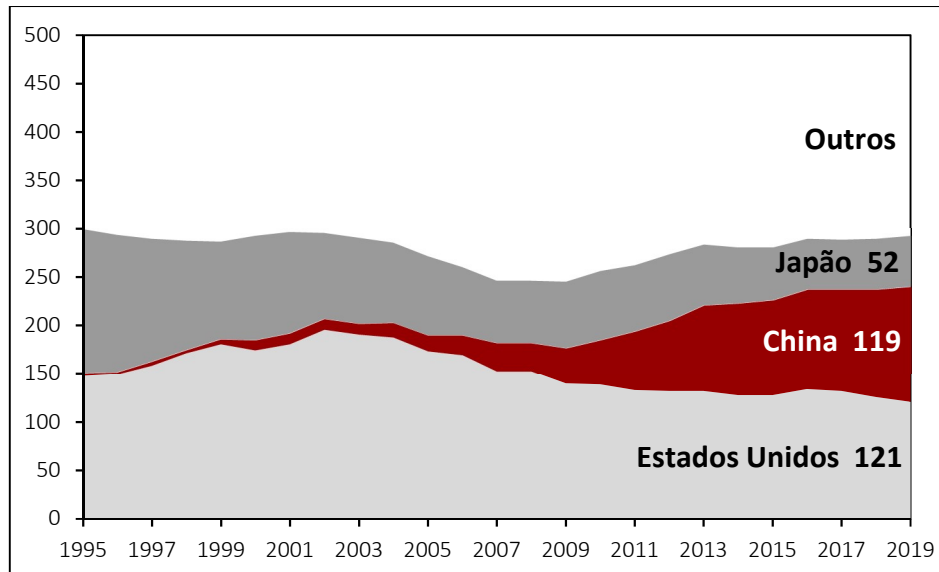
Outro dado indica que a mudança na estrutura produtiva é real e não ilusória. Segundo Strange (1987, p. 566-567), para determinar o poder econômico de um Estado mais fundamental do que avaliar a participação do PIB de uma economia em relação ao mundo é compreender quais países controlam as principais multinacionais e em quais setores de densidade tecnológica elas participam. O ranking da “Fortune Global 500”, ilustrado na Figura 14, revela a destacada ascensão relativa das grandes empresas da China.<sup>73</sup> Sendo particularmente significativo o crescimento após a crise financeira em 2008. (KWAN, 2017b).<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Esse ranking é anual e reúne dados como receita e lucro das principais empresas do planeta, elencando as 500 maiores por ordem de faturamento.

<sup>74</sup> Esse crescimento da China ocorreu absorvendo posições do Japão e dos Estados Unidos, visto que o número de grandes empresas com o rótulo “outros” fica relativamente estável.



**Figura 14 – Participação relativa de empresas dos Estados Unidos, China e Japão na lista das 500 maiores empresas do mundo – “Fortune Global 500”, 1995-2019**

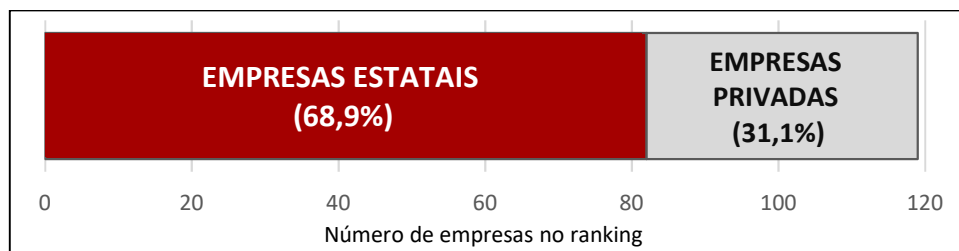


\* Conforme a “Fortune Global 500”, as empresas de Taiwan não foram incluídas no número da China

Fonte: Elaboração própria com dados da Fortune (2019).

O crescimento é extraordinário. Em pouco mais de 20 anos, a China (contando Hong Kong e sem incluir Taiwan) deixou de ser sede de 3 (0,6%) para ser sede de 119 (23,8%) das 500 maiores corporações mundiais. Se Taiwan for incluída (10 empresas), o ano 2019 é o primeiro na série histórica da “Fortune Global 500”, iniciada em 1995, em que os Estados Unidos, com 121 empresas, não são o país com mais empresas nesse ranking. Conforme Colvin (2019): “For the first time since the debut of the Global 500 in 1990, and arguably for the first time since World War II, a nation other than the U.S. is at the top of the ranks of global big business.” Outro elemento significativo é que das 119 empresas chinesas na lista, 82 são estatais, ou *state-owned enterprises* (SOE) (COLVIN, 2019). Segundo Kwan (2017b), a proporção de empresas estatais chinesas nessa lista era ainda maior nos anos anteriores.

**Figura 15 – Modelos de propriedade das empresas da China na “Fortune Global 500”, 2019**

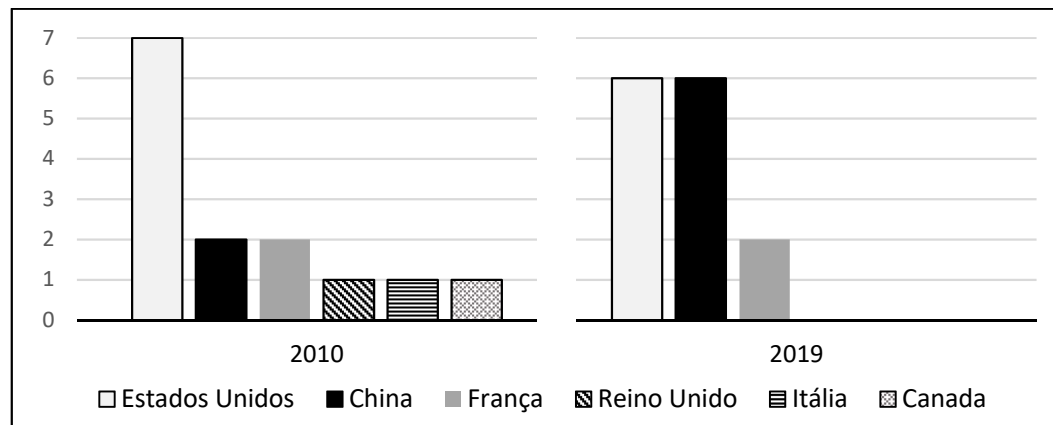


\*A Fortune define como empresa estatal o controle pelo Estado de mais de 50% das ações da empresa

Fonte: Elaboração própria com dados da “Fortune Global 500” conforme Colvin (2019).

Uma caracterização da ascensão produtiva da China é observada na composição nacional das empresas do setor aeroespacial e de defesa da “Fortune Global 500”. Nesse setor as empresas chinesas se tornaram mais competitivas e modificaram a distribuição mais diversificada de 2010, como é notado na Figura 16.<sup>75</sup>

**Figura 16 - Empresas no setor aeroespacial e defesa na lista da “Fortune Global 500”, 2010/2019**

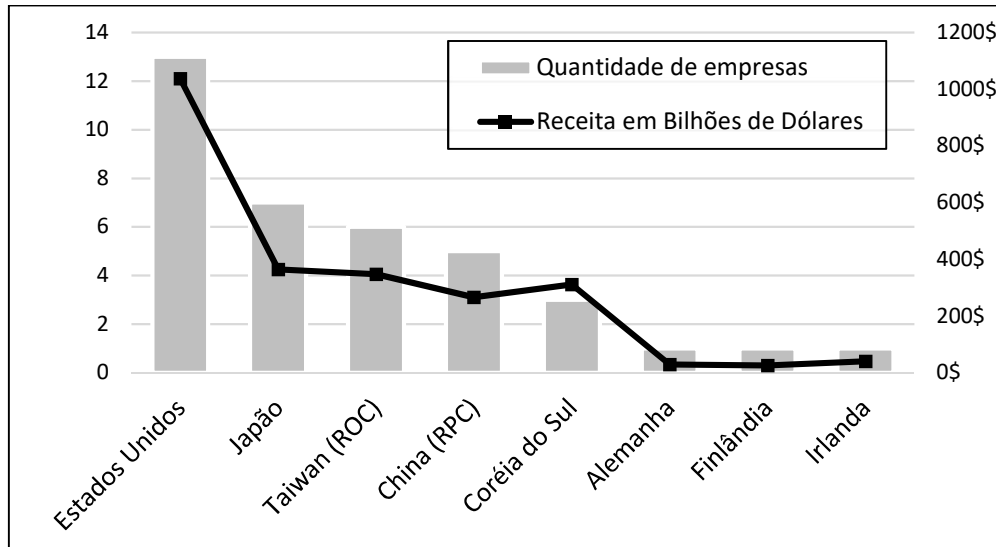


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fortune (2019).

Conforme os dados da Fortune, a China está realizando uma ascensão real na estrutura produtiva, ainda que os Estados Unidos continuem sendo a principal potência nessa área. Segundo Colvin (2019), das 50 primeiras corporações, o país com a maior quantidade de sedes é os Estados Unidos, enquanto das 50 menores empresas na lista o país com mais corporações ainda é a China. No mesmo sentido, o autor indica que as receitas de empresas chinesas compreendem 25,6% das receitas de todas as 500 empresas, enquanto as receitas de empresas norte-americanas compreendem 28,8% do total. Analisando outra lista das maiores corporações globais, a “Forbes Global 2000” de 2018, Rapoza (2018) argumenta que as principais corporações da China são os grandes bancos, enquanto as principais corporações dos Estados Unidos são muito mais diversificadas.<sup>76</sup> Logo, de um ponto de vista quantitativo e qualitativo, a China por mais próxima que esteja dos Estados Unidos ainda é qualitativamente o segundo lugar no quesito das maiores empresas e a China ainda está atrasada tecnologicamente em áreas cruciais, como os semicondutores (NSB, 2018). No setor de tecnologia da “Fortune Global 500” de 2019 é transparente a supremacia das multinacionais de base nos Estados Unidos.

<sup>75</sup> No setor de “veículos a motor e partes” a China já está na terceira posição do ranking, tendo 6 empresas na lista com receita agregada de 491 bilhões de dólares, atrás de Japão (10 empresas e receita agregada de 758 bilhões de dólares), e Alemanha (6 empresas e receita agregada de 777 bilhões de dólares). Nesse setor os Estados Unidos têm duas empresas e uma receita agregada de 307 bilhões de dólares. (FORTUNE, 2019).

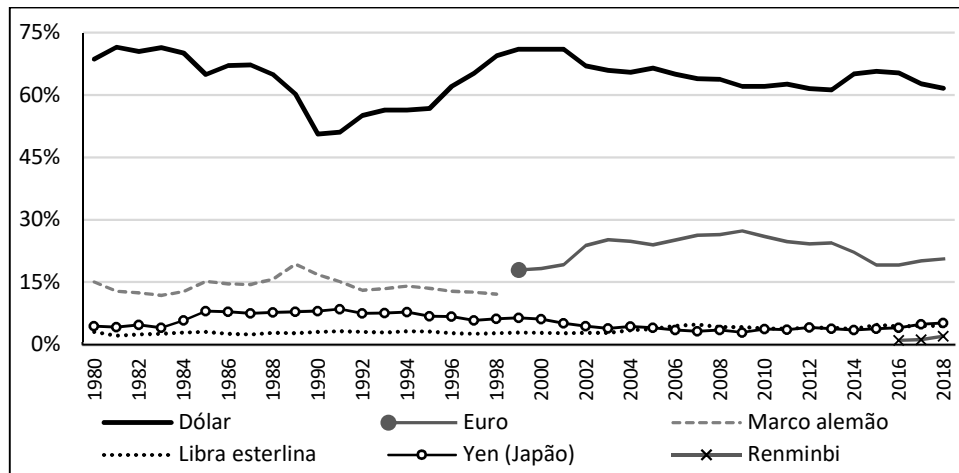
<sup>76</sup> Na lista da “Forbes Global 2000” do ano de 2006 a China tinha 4 empresas entre as 100 maiores empresas do mundo, e tinha 21 empresas (3 de Hong Kong) em 2018. Em 2006 os Estados Unidos tiveram 35 das 100 maiores empresas do mundo e em 2018 os Estados Unidos tinham 30 empresas. (FORBES, 2019)

**Figura 17 - Empresas no setor de tecnologia por país na lista da “Fortune Global 500”, 2019**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fortune (2019).

A ascensão da China na estrutura produtiva é significativa, tanto em relação a sua situação no passado quanto em relação aos demais Estados. É, contudo, na interface entre a estrutura de produção e a do conhecimento que os Estados Unidos e a China se diferenciam, como indicado na discussão sobre a estrutura do conhecimento. É possível avaliar que os Estados Unidos são na estrutura produtiva a principal potência, mas a disparidade de poder vem sendo reduzida vis-à-vis à China.

Por fim, a última estrutura a ser considerada é a financeira e um elemento crucial é a questão da moeda reserva. De acordo com Cintra e Martins (2013, p. 291), o atual sistema monetário internacional é nucleado no sistema “dólar flexível”, sendo Wall Street “o mercado financeiro do mundo”, o Federal Reserve atua como “o banco central global” e os títulos do Tesouro americano são os mais seguros do sistema. Conforme Shatz (2016), a maior parte do comércio internacional continua sendo denominado em dólar. A partir da Figura 18, observa-se que o dólar segue sendo a moeda reserva internacional, mantido pelos bancos centrais em função da sua liquidez, segurança e baixo risco (CINTRA, MARTINS, 2013). A moeda americana permanece cumprindo a função de reserva de valor, meio de troca e unidade de conta.

**Figura 18 - Composição de moedas nas reservas cambiais oficiais, 1980-2018**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do “IMF Annual Report” (vários anos).

Deter a moeda reserva internacional cria vantagens únicas aos Estados Unidos (EICHENGREEN, 2011; MARTINS, 2018). Uma delas é a senhoriação do dólar, isto é, se todos precisam oferecer algum produto ou serviço para adquirir dólar para usá-lo no comércio internacional, os Estados Unidos podem criá-lo a custo quase zero: “It costs only a few cents for the Bureau of Engraving and Printing to produce a \$100 bill, but other countries had to pony up \$100 of actual goods in order to obtain one”. (EICHENGREEN, 2011, p. 3). Outro privilégio é a capacidade de rolar a dívida externa em sua própria moeda, não enfrentando crises de balanço de pagamentos e fugas de capitais. Como lembra Susan Strange (1987, p. 569): “Indeed, to run a persistent deficit for a quarter of a century with impunity indicates not American weakness, but rather American power in the system.” Assim, no auge da crise do subprime, os capitais fugiram para os títulos do governo americano em similaridade às dinâmicas das crises financeiras e cambiais dos anos 1990 (CINTRA, MARTINS, 2008; SERRANO, 2008).<sup>77</sup>

A China, por outro lado, não tem a moeda reserva e a sua moeda é menos internacionalizada que o euro, a libra e o iene; isto é, o renminbi ainda não tem papel de destaque no sistema monetário internacional.<sup>78</sup> Portanto, a China está dentro e entrelaçada ao sistema dólar flexível, sendo refém dos títulos do Tesouro americano, pois inexistia outro sistema financeiro amplo e profundo como o americano (CINTRA, MARTINS, 2013, p. 294).

<sup>77</sup> O domínio do dólar está diretamente associado à supremacia militar dos Estados Unidos e as vantagens geopolíticas da insularidade. Ao escolher reter um ativo os agentes privados e públicos consideram a rentabilidade e a segurança. No século XX os Estados Unidos foram o único grande país a não sofrer revolução ou ter o seu território e a sua base industrial dilacerados por uma guerra. A estabilidade da América do Norte contrasta com as tensões do Leste da Ásia e favorecem o domínio do dólar no sistema monetário internacional.

<sup>78</sup> A política monetária e bancária chinesas foram desenvolvidas, sobretudo, para “financiar as transformações na estrutura produtiva e na infraestrutura” doméstica da China (CINTRA, MARTINS, 2013).

Há um esforço consistente de internacionalização do renminbi, que conduziu à inclusão da moeda na cesta dos Direitos Especiais de Saque do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2015, bem como em 2016 o renminbi foi a sexta moeda mais utilizada como meio de pagamento (MARTINS, 2018), mas ainda são mudanças incrementais que não modificam a estrutura quase unipolar do sistema monetário internacional.

Na estrutura financeira a supremacia dos Estados Unidos é similar àquela de Washington na estrutura militar, ou seja, muito forte. A ascensão financeira da China – que não é ancorada nas forças do mercado, mas em políticas estatais (MARTINS, 2018) – é crescente, mas a moeda chinesa ainda está em um patamar distante tanto do dólar quanto do euro. Considerando as três estruturas de caráter econômico os Estados Unidos seguem sobressaindo em relação aos demais poderes.<sup>79</sup>

Destarte, ainda que outras análises sejam possíveis e os indicadores selecionados tenham limitações, é notável que a hegemonia dos Estados Unidos é muito forte nas estruturas financeira e de segurança, é forte na estrutura de conhecimento e é superior, mas em declínio relativo, na estrutura produtiva. O poder estrutural da China está ascendendo em comparação ao passado, mas uma modificação substantiva só é notada na estrutura produtiva. A China cria dificuldades reais aos Estados Unidos, em particular às suas empresas, mas ela não é uma adversária hegemônica de curto prazo.

## **1.5 Resiliência hegemônica, tendência de futuro e pressão estrutural**

A partir do critério proposto para a existência de uma hegemonia estrutural, percebe-se que os Estados Unidos são consideravelmente superiores em relação aos seus competidores em não apenas duas estruturas, mas em três. Na área financeira, têm a moeda reserva, sem lastro, colhem benefícios diretos da senhoriação do dólar (EICHENGREEN, 2011) e condicionam as dinâmicas do capital internacional. Na área de conhecimento, detêm as principais universidades e centros de pesquisa, o maior investimento total em P&D, são a base da maior indústria cultural do planeta – que conforma os padrões de consumo globais – e tem forte influência sobre as organizações internacionais. Na área produtiva, o país é sede das principais corporações, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, liderando particularmente nos setores de alta

---

<sup>79</sup> Shatz observa que os Estados Unidos seguem sendo a principal economia em PIB, são um grande país em matéria comercial e lideram na exportação de serviços, no investimento direto, na inovação, na aplicação de patentes de alta qualidade e nos mercados financeiros, sendo que o dólar permanece como a moeda reserva e grande parte do comércio internacional é denominado na moeda americana. (SHATZ, 2016, p. xiii).

tecnologia. Na área de segurança, são o poder mais avançado na dimensão nuclear, espacial e marítima – com capacidade de negar recurso a países em regiões distantes (POSEN, 2014) – e tem privilégios excepcionais derivados do insulamento geográfico em relação às demais grandes potências.

Em decorrência do seu poder militar, econômico e cultural, os Estados Unidos são a única potência com “poder global” (FIORI, 2004), não sendo apenas uma “hegemonia regional” como quer Mearsheimer (2014). São o soberano do sistema e, no cume da pirâmide internacional de poder, detém amplo raio de ação, com capacidade de declarar o “estado de exceção”.<sup>80</sup> Do ponto de vista agregado, o sistema internacional só tem uma superpotência quando os quatro aspectos do poder são considerados: os Estados Unidos.

Além disso, essa hegemonia estrutural é mais robusta do que sugerido pelos indicadores, afinal eles sustentam tacitamente um entendimento formal de soberania. Assim, os Estados Unidos e o Japão são “entes” distintos. Contudo, se os Estados Unidos são os “responsáveis” pela segurança do Japão e pelo transporte de recursos imprescindíveis ao funcionamento da economia e da sociedade japonesa, isso implica que desfrutam de grande alavancagem sobre Tóquio e sobre as empresas e centros de pesquisa japoneses. No limite os Estados Unidos podem requisitar auxílio técnico, diplomático e financeiro e constranger em seu favor, sobretudo em questões “vitais”, as decisões do Japão. Em situações críticas, até mesmo as empresas japonesas têm de responder às demandas dos Estados Unidos, em decorrência da dependência de segurança japonesa. Em menor grau, é possível identificar relações similares de dependência com outros países, como Israel, Arábia Saudita, Canadá e México. Até mesmo os países europeus têm certa dependência dos Estados Unidos, se consideradas as importações de petróleo do Oriente Médio e a fraqueza militar relativa. Essa situação fortalece ainda mais a hegemonia estrutural dos Estados Unidos, particularmente em cenários de alta-tensão ou de conflito internacional, no qual esses países sejam forçados a escolher entre a parceria com superpotência ou com outro país do sistema.

---

<sup>80</sup> A hegemonia estrutural dos Estados Unidos não implica que a posição desse país irá prevalecer sempre, ou mesmo na maioria das vezes. Conforme Strange, há o poder estrutural e o poder relacional. Segundo Mastanduno (2009), o fim da Guerra Fria fez regredir o poder relacional dos Estados Unidos, porquanto os Estados Unidos perderam a alavancagem de segurança propiciada pela proteção à ameaça soviética aos aliados. Sem essa alavancagem é mais difícil para que os interesses dos Estados Unidos se traduzam nos resultados das interações. Nesse sentido os objetivos e o curso de ação preferido dos Estados Unidos – como nas políticas liberalizantes, na conclusão da Rodada Doha, na Guerra do Iraque, no chavismo na Venezuela, na Síria de Assad – não se realizou. Poder-se-ia afirmar que o fim da Guerra Fria também dificultou justificar, para o público doméstico e para os aliados, determinadas ações externas antes facilmente associadas à segurança nacional e à ameaça soviética. Assim, em termos gramscianos, a hegemonia dos Estados Unidos tem mais dificuldade para se estabelecer contemporaneamente (GOWAN, 2004). Contudo, deve-se lembrar que os Estados Unidos criaram alavancas para efetivar seus interesses, como a inflação da ameaça terrorista.

O fortalecimento da China, porém, não é ilusório. Essa extraordinária ascensão não é apenas notável em relação ao seu estágio em décadas passadas (BECKLEY, 2011), mas em relação às demais potências. A China é o grande fato novo no sistema internacional (FIORI, 2018). Como lembra Marcos Costa Lima (2018, p. 16), a China está bem representada em todos os “quatro pontos” do poder estrutural de Susan Strange. De fato, a China realizou, em relação aos Estados Unidos, uma considerável redução da disparidade de poder na estrutura produtiva, tornando-se competitiva nesse aspecto; e, em menor grau, mitigou a disparidade de poder na estrutura de conhecimento/tecnologia.

Não obstante, a China não tem supremacia em nenhuma das quatro dimensões e não superou, nem deve superar no curto prazo, os Estados Unidos em nenhuma das estruturas consideradas, ainda que talvez já supere em determinados aspectos setoriais, como em relação à inteligência artificial e a infraestrutura para a rede 5G.<sup>81</sup> Portanto, a China ascendeu vertiginosamente em comparação aos seus pares, as grandes potências, mas, perante a superpotência, as capacidades de Washington ainda são muito superiores às de Pequim.<sup>82</sup>

O relativo declínio dos Estados Unidos vis-à-vis a China na dimensão produtiva não é irreversível ou sinaliza o fim da hegemonia. Como as estruturas estão inter-relacionadas, Washington tem uma incomparável capacidade de investimento, de inovação endógena, de extração forçada de recursos e de alavancagem sobre outros Estados e empresas, de modo que pode reverter o fortalecimento relativo da China na estrutura produtiva. Além disso, é importante rememorar o argumento da “teoria dos sistemas” (OLIVEIRA, 2006, p. 6-16). Nessa leitura as organizações sociais são *sistemas abertos*, de modo que a entropia não é necessária: os sistemas abertos são capazes de alcançar a entropia negativa, evitar o declínio e morte (*Ibid.* p. 11). Ou seja, os Estados, e demais organizações como empresas, não têm um ciclo vital como os seres vivos.<sup>83</sup> Em outras palavras, a hegemonia dos Estados Unidos pode, no limite, durar até o fim dos tempos. Do ponto de vista teórico – especialmente na era tecnológica em que o gasto militar não é somente dispêndio –, não existe lei histórica de que as hegemonias devam passar por um ciclo e tampouco há um período de duração desse processo.

Isso posto, a relação entre os Estados Unidos e a China corresponde a interação entre uma superpotência e uma grande potência. O cenário internacional ainda pode ser caracterizado com as palavras de Huntington (1999, p. 36): “a uni-multipolar system with one superpower

<sup>81</sup> Conforme Wolff (2020): “China is now at the cutting edge or ahead in many advanced technologies”.

<sup>82</sup> Desse modo, no debate entre aqueles que falam que a China será uma superpotência em cinco anos e os que argumentam que há uma possibilidade em décadas (LIMA, 2018, p. 27) os últimos parecem mais acurados.

<sup>83</sup> Fiori lança um argumento similar em: [https://www.youtube.com/watch?v=tewcQk\\_yj1E](https://www.youtube.com/watch?v=tewcQk_yj1E) Acesso: 20/12/2019.

and several major powers”. A hegemonia dos Estados Unidos é resiliente, e esse país não perdeu e não está próximo de perder o seu grande poder estrutural.

Essa leitura contradiz alguns entendimentos acadêmicos, sobretudo as hipóteses declinistas que sugerem ou a proximidade da crise final da hegemonia dos Estados Unidos, ou um declínio de grande magnitude, ou a consolidação de uma bipolaridade (e.g. ARRIGHI, 2007; LAYNE, 2008, 2012; DEMPSEY, 2012; PAPE; 2008). A análise contesta o trabalho de Layne (2012) que, mesmo contribuindo para desvelar a grande estratégia dos Estados Unidos (Cf. LAYNE, 2006; GOWAN, 2010), tem sérios problemas analíticos ao discutir a dimensão econômica do poder de Washington. Em contraponto aos “declinistas terminais”, conclui-se que os Estados Unidos seguem ao final da segunda década do século XXI como a maior potência do sistema e a única superpotência. Não há declínio acelerado e tampouco sinais no horizonte de declínio terminal da hegemonia americana e, logo, não há uma acelerada transição de poder em curso.

Por outro lado, a análise dos indicadores permite criticar alguns “críticos do declinismo”, como Nye (2004, p. 4). Esse autor afirma que os Estados Unidos são hegemônicos, o único polo, na dimensão militar, mas na dimensão econômica há uma “multipolaridade”. A situação, conforme os indicadores discutidos, não é essa, visto que na dimensão econômica – tecnologia, finanças e produção – os Estados Unidos são um poder consideravelmente superior aos demais. O domínio do dólar revela essa assimetria de poder (Cf. SERRANO, 2008).

Pode-se, também, contestar Beckley (2011; 2018), outro crítico do declinismo. Ao contrário de Layne (2018) que visualiza uma mudança drástica e o fim da hegemonia dos Estados Unidos, Beckley (2011; 2018) afirma que quase nada mudou e os Estados Unidos são muito superiores à China. O autor parece subscrever ao que se pode chamar de “hipótese da unipolaridade estática.” Segundo Beckley (2011): “China’s growth rates are high because its starting point was low. China is rising, but it is not catching up.” (BECKLEY, 2011, p. 44). Em duas das quatro dimensões consideradas Beckley está correto; a China ainda não está alcançando os Estados Unidos. Na dimensão do conhecimento/tecnologia o argumento se sustenta com menos força. Na dimensão produtiva, contudo, a transformação é significativa: a China está ascendendo e aproximando-se da posição dos Estados Unidos.

Em síntese, existem mudanças significativas em curso, mas que não são radicais e não implicam no fim da hegemonia dos Estados Unidos. Em contraponto às hipóteses do declínio terminal e da unipolaridade estática, ocorre uma incipiente mudança na distribuição de poder. O aparato conceitual de Strange permite visualizar que o diagnóstico da própria autora nos anos oitenta se sustenta parcialmente: os Estados Unidos são a hegemonia estrutural, porém há um



declínio relativo em uma das estruturas consideradas. O frutífero aporte de Strange possibilita, assim, escapar à dualidade “tudo mudou” *versus* “nada mudou” e compreender com mais precisão a hegemonia dos Estados Unidos e a dinâmica de poder perante a ascensão da China.

\*

Um importante desdobramento da análise anterior deve ser considerado: despontou uma tendência de futuro em que, *coeteris paribus*, a China passaria a ser em algumas décadas uma superpotência nas estruturas de poder. Se não é imediatamente uma competidora hegemônica, alguns indicadores sugerem que ela tem capacidade de ser futuramente. Em outras palavras, a hegemonia dos Estados Unidos é resiliente, mas as suas tendências de longo prazo foram enfraquecidas vis-à-vis a China.

Esse possível futuro pode lançar uma sombra sobre o presente condicionando o comportamento dos atores e conduzindo a situações contra intuitivas. Se a ordem econômica internacional da primeira década do século permitiu que esse horizonte surgisse, a China visando ser uma superpotência no longo prazo teria interesse que certos fundamentos dessa ordem sejam mantidos, isto é, ela teria certos interesses de potência *status quo*. Assim, se quer ampliar seu poder econômico a China deveria ter uma atuação conservadora no que tange aos fundamentos do regime de comércio internacional, visto que esse regime permitiu o surgimento dessa tendência de futuro (DOBBINS, SHATZ, WYNE, 2018).<sup>84</sup>

De outro lado, a pressão lançada sobre os Estados Unidos é antagonica. Caso a China venha a ser um poder comparável aos Estados Unidos – estabelecendo, a despeito de fraquezas geopolíticas incontornáveis, um duopólio no sistema internacional – isso reduziria os privilégios econômicos e políticos que Washington atualmente detém.<sup>85</sup> Assim, os Estados Unidos observariam certas tendências atuais como uma ameaça e, para evitar que o cenário que se desenha se realize, seriam induzidos ao revisionismo, especialmente o comercial.<sup>86</sup> Segundo a leitura de Chan, Hu e He (2018, p. 2): “a declining hegemon should have a smaller stake and

---

<sup>84</sup> Ainda que ela seja um Estado em ascensão, nessa arena ela deveria tender ao *status quo*, pois sem alterações nos marcos da competição econômica ou crises significativas o seu poder estrutural deve continuar a crescer.

<sup>85</sup> Se a China tornar-se provedora de segurança em outras regiões, isso diminuiria a influência diplomática dos Estados Unidos, aumentaria o custo para sustentar aliados e traria prejuízos estratégicos e econômicos diretos, diminuindo as vendas de armas. Entre as vantagens exclusivas da hegemonia estrutural pode-se elencar as econômicas (acesso do Estado/Corporações a mercados consumidores; senhoriação do dólar e ausência de crise de balanço de pagamentos; salários mais altos em função da centralidade econômica; sucção de cérebros; influência na consolidação dos princípios do sistema multilateral de comércio), as de recursos estratégicos (acesso a recursos estratégicos como petróleo e urânio e a possibilidade de negá-los aos competidores) e de barganha (grande alavancagem sobre os aliados e nas principais organizações internacionais e em decorrência das relações assimétricas de segurança).

<sup>86</sup> Existem constrangimentos em sentido contrário em decorrência do entrelaço entre as economias dos Estados Unidos e da China – a “interdependência econômica” – fazendo com que ações prejudiciais à China gerem custos diretos ou indiretos a empresas, investidores e consumidores estadunidenses.

hence less incentive to defend the existing order and more reason to demand its revision in the hope of arresting and reversing its decline”.

Se essa pressão estrutural é importante, deve-se mencionar ainda que a China pode constituir um desafio único à *pax americana* (CRUZ, 2017; VANGRASSTEK, 2019), visto que desde a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos não enfrentaram um adversário integral, forte tanto no poder econômico como no poder militar.<sup>87</sup> A China é *capaz* de ser uma adversária “inteira”, conquanto tenha importantes debilidades domésticas e geopolíticas. Segundo Vangrassstek (2019, p. 324): “China is the only viable challenger for hegemony.” Nesse sentido, como há a capacidade de competir em duas arenas, a ameaça produtiva chinesa tende a ser duplamente sentida pelos Estados Unidos – há um *multiplicador da ameaça* –, porquanto poderia solapar tanto o braço econômico do seu poder quanto os interesses de segurança nacional.<sup>88</sup>

Perante as tendências de futuro antagônicas, a China tenderia ao *status quo* comercial, aguardando o futuro, enquanto os Estados Unidos tenderiam, paradoxalmente, ao *revisionismo* comercial, agindo no presente para impedir aquele futuro de se realizar.<sup>89</sup> A tendência de futuro em que são reduzidos os benefícios exclusivos e o caráter não subalterno da China, do ponto de vista militar, geram pressões estruturais para que os Estados Unidos contenham o fortalecimento da China nas estruturas do poder.

Está lançada a hipótese do estudo: *os Estados Unidos – notando a dinâmica estrutural desfavorável ao seu poder econômico e, por consequência, ao seu poder geopolítico – irão atuar de modo revisionista para proteger o braço econômico do seu poder e enfraquecer a tendência de futuro na qual são reduzidos os seus privilégios hegemônicos*. É necessário entrar na discussão empírica para verificar se há correção nessa ideia. Isso será feito nos capítulos seguintes.

---

<sup>87</sup> A União Soviética foi uma competidora de segurança na Guerra Fria, mas nunca foi uma competidora econômica com a dinamicidade da economia dos Estados Unidos. Por outro lado, nos anos 1980 o Japão foi um desafiante exclusivamente econômico, afinal era e é dependente dos Estados Unidos do ponto de vista da defesa. Conforme Cruz (2017, p. 287), o Japão, um gigante econômico, nunca deixou de ser pequeno politicamente.

<sup>88</sup> A ascensão tecnológica chinesa, incremental e menos significativa do que a ascensão produtiva, tende a ser percebida como uma ameaça crucial, por ter implicações diretas para o poder relativo dos Estados Unidos nas arenas de segurança e de comércio. Conforme Tullo Vigevani, a tecnologia tem forte dimensão disruptiva, logo é maior a sensibilidade a mudanças nessa estrutura. A ideia também é discutida por Strange (1994).

<sup>89</sup> Poder-se-ia argumentar que os imperativos estruturais são invertidos na área de segurança, porquanto os Estados Unidos controlam regiões chaves, como o Oriente Médio, e as principais rotas marítimas, de modo que existiria uma tendência para Washington ser um poder *status quo* em quase todas as regiões, exceção feita à Ásia onde ocorreria uma mudança em favor de Pequim. De outro lado, a China por ter vulnerabilidades externas, associadas à dependência de petróleo, tenderia a buscar mitigá-las, o que a conduziria ao revisionismo geopolítico.

## Capítulo 2 – A trajetória histórica da política dos Estados Unidos para a China

*[...] há, no universo, a um mesmo e único tempo, um número incontável de outros tempos.*

– Johann G. Herder [Sec. XVIII]

*There has always been an inherent conflict in U.S. foreign policy between its goals of liberalism for the pursuit of its commercial and financial interests and the exigencies of realism in the pursuit of political and military national interests.*

– Susan Strange (1987)

### 2.1 Introdução

É influente no debate público e na academia a ideia de que, desde 1972, os Estados Unidos seguiram sistematicamente uma “política de engajamento” em relação à China, buscando integrá-la na ordem liberal criada por Washington. Se engajamento é entendido como o oposto de “contenção”, a política dos Estados Unidos para a China seria amistosa e cooperativa, buscando favorecer a ascensão chinesa.<sup>90</sup> Conforme a NSS 2017: “For decades, U.S. policy was rooted in the belief that support for China’s rise and for its integration into the post-war international order would liberalize China.” (WHITE HOUSE, 2017a, p. 25). Em proximidade ao discurso oficial, alguns acadêmicos argumentam que desde Richard Nixon os Estados Unidos pautaram-se pelo “engajamento” e as mudanças na política dos Estados Unidos para a China seriam sutis, em parte relacionadas ao ciclo eleitoral de Washington.

Since President Richard Nixon’s surprise visit to the People’s Republic of China in 1972, the US policy toward Beijing has consistently been one of engagement, in sharp contrast to the antagonistic containment policy from 1947 to 1972 during the first half of the Cold War. That said, there have been subtle changes in the substance of the US engagement policy over the years. (WATANABE, 2013)

Uma visão mais complexa revela, porém, que a ideia de “mudanças sutis” no período de Nixon até G.W. Bush (WATANABE, 2013) é uma caracterização superficial e equivocada. O paradigma contenção-engajamento, que busca compreender as relações entre os Estados

---

<sup>90</sup> A definição de engajamento é contestada (RESNICK, 2001), para alguns autores o oposto de engajamento é contenção (WATANABE, 2013; LAYNE, 2008), para outros, o oposto de engajamento é o isolamento (RESNICK, 2001). Nesse último sentido, que é o mais adequado, é evidente que a política dos Estados Unidos para a China de Nixon até os tempos atuais não foi de isolar a China, mas de estabelecer os interesses de Washington por meio dos contatos políticos, diplomáticos e econômicos. Isso, porém, não explica muito.

Unidos e a China após 1972 a partir do contraste com o período de 1949-1968, é incongruente e pouco explicativo, analisa uma realidade matizada por um *escâner monocromático*.

Neste capítulo, o argumento desenvolvido é que desde o surgimento da República Popular da China, em 1949, até o governo de G.W. Bush a política do Executivo dos Estados Unidos para a China é mais bem compreendida se dividida em *três eras*, como sugerem alguns autores (MANN, 2000; TAO, 2009; SUTTER, 2010; YAN, 2010) e não em apenas duas (WATANABE, 2013). Além disso, tais eras são mais bem caracterizadas pela ideia de “padrão bipartidário”, que neste estudo tem o significado de *continuidade de objetivos estratégicos na política do Executivo dos Estados Unidos mesmo com a alternância de partido no comando da Casa Branca*.<sup>91</sup> A ideia, portanto, é que os objetivos fundamentais da política para a China têm certa continuidade e uma temporalidade específica, não sendo política idiossincrática de cada governo ou presidente. É uma política de Estado, ou talvez uma “política de sociedade”, que só teve os fundamentos modificados em “tempos críticos” (GOUREVITCH, 1986).

## 2.2 O primeiro padrão bipartidário da política para a China, 1950-1968

Em 1969, Neil Armstrong tornou-se o primeiro homem a pisar na Lua. Naquele tempo dizia-se que era mais fácil “um norte-americano ir à lua do que à China”.<sup>92</sup> A brincadeira tinha fundamento, pois o clima político de inimizade entre os Estados Unidos e a China, e a ausência de relações diplomáticas quase impossibilitavam os contatos oficiais e civis no período que vai da Revolução Comunista Chinesa, em 1949, até a eleição do republicano Richard Nixon, em 1968. Essa situação conflituosa foi constituída na década de 1941 a 1951, o período que se inicia na Segunda Guerra Mundial, passa pela Revolução Chinesa, a aliança sino-soviética e culmina nos episódios mais explosivos da Guerra da Coreia, quando as forças militares dos Estados Unidos e da China se enfrentaram.

O final do ano de 1941 é, conforme Sutter (2010) e Feis (1972), um momento chave para a relação bilateral entre Estados Unidos e China. O ataque do Japão à base militar de Pearl Harbor insere os Estados Unidos diretamente na Segunda Guerra e consolida a aliança da Casa

---

<sup>91</sup> Por ‘padrão bipartidário’ não se quer dizer que em um mesmo governo ocorreu um compromisso entre os dois partidos sobre objetivos e meios (i.e., o consenso bipartidário), nem que o Executivo se pautou pelos mesmos diagnósticos e táticas. Essa construção analítica não visa homogeneizar governos distintos, mas auxiliar na explicação retrospectiva do processo histórico. Existem diferenças significativas de interesses, ênfase e retórica dentro de cada padrão, isto é, entre os governos e intra-governos, mas forte continuidade de objetivos estratégicos.

<sup>92</sup> Conforme Fairbank (1987, p. 125): “From 1950 to 1971 Washington sent more men to the moon than to China, even though China is closer and more populous, and the trip less costly and dangerous.”

Branca com a China que já lutava contra o Japão desde a invasão da Manchúria [1931, 1937]. (SUTTER, 2010; KOLKO, 1990).<sup>93</sup> A invasão japonesa à Manchúria, por sua vez, criou um inimigo comum e desviou momentaneamente as atenções e recursos dos combatentes da guerra civil chinesa [1927-1949]. Nesse conflito, de um lado estavam as forças governistas do partido nacionalista Kuomintang (KMT) lideradas pelo generalíssimo Chiang Kaishek, e, de outro, as forças do partido comunista chinês (PCC) lideradas por Mao Zedong (FEIS, 1972; COHEN, 2000; SARAIVA, 2007).

No contexto de aliança com a China, Washington revela, desde o início, a preferência pelo KMT (KOLKO, 1990; COHEN, 2000) calculando que uma China pró-América no Leste da Ásia contribuiria para derrotar o Japão e para conter a URSS após a guerra (NIU, 2010, p. 222). Desse modo, o ataque japonês à Pearl Harbour foi comemorado por Chiang Kaishek, pois forçaria o envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra contra o Japão, o que lhe permitiria concentrar suas forças contra os comunistas (TUCKER, 1991).

Assim, no período dos democratas Franklin D. Roosevelt e Harry Truman os Estados Unidos não assumiram uma postura de independência no conflito intestino chinês e forneceram apoio, por vias econômicas, técnicas, militares e políticas apenas ao KMT e ao general Chiang (SUTTER, 2010; KISSINGER, 2011; LAFEBER, 1997). A Casa Branca não nutria ilusões sobre o regime de Chiang, que sempre soubera ser corrupto e impopular, todavia decidiu apoiá-lo, pois a alternativa, os comunistas, era inconcebível (KOLKO, 1990).<sup>94</sup> Em 1945, os Estados Unidos, conduzidos pelo general Hurley, auxiliaram inclusive com o transporte das tropas do KMT para o nordeste da China para combater os associados de Mao Zedong.

A aliança de guerra entre os Estados Unidos e a China gerou instituições que ainda hoje influenciam o sistema internacional. Na guerra, o general Chiang, ciente de sua alavancagem sobre Washington, explorou ao limite a relação bilateral buscando extrair ajuda financeira sob a ameaça de que sem ela a China colapsaria (KOLKO, 1990). De outro lado, buscando extrair dividendos políticos dessa aliança custosa e ineficaz, a Casa Branca avançou a ideia de que não seriam três, mas quatro potências que manteriam a ordem no mundo após a guerra; e, assim, a China teria um assento permanente no Conselho de Segurança (KOLKO, 1990).<sup>95</sup> Roosevelt,

---

<sup>93</sup> O ataque japonês a Pearl Harbor foi uma reação ao estrangulamento econômico, via embargo petrolífero, dos Estados Unidos. Esse estrangulamento decorreu da expansão japonesa na indochina francesa após o desequilíbrio na balança de poder asiática gerado pela queda da França e pelo ataque de Hitler contra os soviéticos (Operação Barbarossa). (SPYKMAN, 1942; MEARSHEIMER, 2014).

<sup>94</sup> Os comunistas chineses tinham uma visão positiva do governo Roosevelt. A morte de Roosevelt foi vista por eles como o fim da política progressista dos Estados Unidos. (COHEN, 2000)

<sup>95</sup> Ao explicar a importância da China para os ingleses o presidente Roosevelt argumentou que a China, por história e geografia, sempre iria se posicionar contra os soviéticos, e seria uma aliada importante.

para ter dois votos de quatro, criou a ideia dos “quatro policiais” e construiu a China como uma superpotência, o que todos sabiam não ser verdade. (GOWAN, 2010).<sup>96</sup>

No início de 1945, ainda sem a bomba nuclear, o presidente Roosevelt barganha com Stalin, na Conferência de Yalta, a entrada da União Soviética na guerra contra o Japão e o compromisso de que os acordos entre União Soviética e China seriam feitos apenas com Chiang e não com Mao. Para isso, Roosevelt ofereceu robustas concessões territoriais aos soviéticos na China, em uma conferência na qual nenhum representante da China participou (COHEN, 2000; LAFEBER, 1997). Dessa maneira, os Estados Unidos buscavam isolar internacionalmente Mao e os comunistas, cada vez mais fortes dentro da China (COHEN, 2000). Simultaneamente, Washington lidera um esforço, que é acompanhado pela União Soviética, para os dois partidos chineses resolverem as divergências pacificamente. O objetivo da Casa Branca, porém, não era equilibrar as forças. Conforme Hans Morgenthau, os Estados Unidos visavam uma coalizão entre nacionalistas e comunistas que: “if had succeeded, would, of necessity, have led to the absorption of the former by the latter.” (MORGENTHAU, 1962, p. 47).

No final de 1945, Truman envia o general George C. Marshall para arbitrar o conflito, mas, pouco tempo depois, a missão de pacificação fracassa. O general Chiang tentou aproveitar o apoio de Washington para liquidar com os comunistas, o seu objetivo maior desde 1927 (Cf. FEIS, 1972), o que solapou o esforço de pacificação (LAFEBER, 1997; COHEN, 2000).

A situação na China se agrava e a guerra civil se torna um conflito aberto em meados de 1946. (NIU, 2010; COHEN, 2000). Mesmo satisfeita com as conquistas territoriais e tendo feito um acordo com Chiang em 1945, a URSS não aceitou a possibilidade de extermínio dos comunistas e, em meio as suspeitas mútuas que gestaram a Guerra Fria, passou a reear intensamente uma China associada aos Estados Unidos na sua fronteira leste. Desse modo, a União Soviética passou a apoiar, por vias militares e econômicas, as forças de Mao no nordeste da China (NIU, 2010).

Nesse contexto, os Estados Unidos implementaram até um embargo de armas e munições para conter Chiang e recolocá-lo nas negociações, mas o intento fracassou e Marshall promoveu a retirada das tropas americanas restantes no final de 1946 (COHEN, 2000). Com isso os Estados Unidos aceitavam a “perda da China”, porquanto consideravam que o leste da Ásia não era uma região tão vital como a Europa ou o Oriente Médio e que a China não era um poder industrial ameaçador. Nesse sentido, um documento do Estado Maior (JCS) de 1947

---

<sup>96</sup> Incapaz de quebrar a manobra americana e desconfiando das intenções de Washington, Churchill buscou uma alavancagem similar propondo que a França seja o “quinto policial”, o que ajudaria em uma possível defesa da ordem colonial britânica (GOWAN, 2010).

classificava a China como o 14º Estado mais importante estrategicamente, sendo da Europa os sete países mais bem classificados (*apud* DOBSON E MARSH, 2006, p. 98). Além disso, a Casa Branca sabia que a quantidade de recursos humanos e materiais necessários para reverter a situação da Guerra Civil era formidável (COHEN, 2000).

Após sucessivas vitórias, os comunistas chineses tornaram-se o governo de fato da China continental. Em 1º de outubro de 1949 é proclamada, em Pequim, a “República Popular da China” (RPC) sob as palavras de Mao Zedong de que “O povo chinês se pôs de pé”. (*apud* KISSINGER, 2015, p. 223).<sup>97</sup> Enquanto isso, as forças derrotadas do KMT fogem para a ilha de Formosa (Taiwan).<sup>98</sup> Os Estados Unidos decidem não reconhecer o governo comunista e mantêm os laços diplomáticos e políticos com o general Chiang que ainda reclamava ser o único governante legítimo de toda a República da China (ROC). (VISENTINI, 2012). Portanto, dois governos clamavam soberania sobre o território chinês, do continente à ilha de Formosa, e criou-se a situação das “duas Chinas” que embaralhou a diplomacia desde então. (VAISSE, 2013).

A Revolução Chinesa foi tratada nos Estados Unidos como “a perda da China” e gerou forte impacto na política doméstica pressionando as subseqüentes decisões de política externa. Na arena doméstica, cresceu o “China Lobby” que ganhou a adesão de americanos ricos e conservadores e coordenou ações favoráveis ao regime de Chiang na sociedade e no Congresso dos Estados Unidos. Esse grupo de pressão não aceitava que a nação mais poderosa do mundo tivesse permitido que os comunistas conquistassem a China (LAFEBER, 1997).<sup>99</sup> Em 1949, o governo Truman publica o *White Paper* sobre as relações com a China, cuja tese principal é que Washington não foi responsável pela queda do KMT e forneceu ajuda militar, econômica e política até a situação se tornar incontornável (ROSINGER, 1949).<sup>100</sup>

Desse modo, em 1949, para não antagonizar ainda mais o governo de Mao e fomentar a possibilidade de uma China não alinhada no conflito bipolar, os Estados Unidos aceitam as vitórias do PCC em Xangai e Tianjin e restringem a ajuda militar a Chiang (CHRISTENSEN, 1996; HUMMEL *apud* TUCKER, 2001, p. 84). Em janeiro de 1950 um relatório de inteligência

<sup>97</sup> No ideário contemporâneo chinês a “Revolução de 1949” findou o “século de humilhação” que começou com a Guerra do Ópio inglesa e o Tratado de Nanking, período no qual as grandes potências ocidentais e o Japão aproveitaram-se da fraqueza relativa da China. De acordo com Zhen (*apud* HARDING, 2019), a narrativa sobre a humilhação não é apenas histórica, provê também um paradigma para interpretar novos eventos.

<sup>98</sup> A ilha de Formosa foi caracterizada por estrategistas dos Estados Unidos do período como de importância estratégica: um “porta-aviões inafundável” (PAINTER, 1999, p. 28).

<sup>99</sup> No início dos anos 1950 foi criado o “Committee of one million” no Congresso que, reunindo democratas e republicanos, buscava impedir que a PRC entrasse nas Nações Unidas (SUTTER, 2018; RUMSFELD, 2011).

<sup>100</sup> Nesse “White Paper” o governo Truman apontou os três caminhos possíveis de ação: (i) saída; (ii) intervenção militar para destruir os comunistas; (iii) auxílio econômico para os nacionalistas estabelecerem seu poder e evitar a guerra civil (ROSINGER, 1949). No entanto, conforme Rosinger (1949), a opção de não tomar lado na disputa interna não foi mencionada, e talvez teria evitado a guerra civil e a revolução comunista.

indicava que o colapso do regime de Chiang em Taiwan era questão de tempo. Dessa maneira, o presidente Truman afirma no início de 1950 que os Estados Unidos não iriam mais se envolver na guerra civil chinesa e, *pari passu*, o secretário de estado Acheson coloca Taiwan fora do perímetro de defesa dos Estados Unidos (CHRISTENSEN, 1996; SPENCE, 1990). Isto é, a política dos Estados Unidos em 1949 e no início de 1950 tinha esperança em fomentar uma *China titoista*, independente de Moscou, mas tal expectativa começa a naufragar com a descrença de Mao nos estadunidenses e o seu interesse em uma aliança formal com os soviéticos. A esperança é enterrada de vez com a Guerra da Coreia e a subsequente entrada da China no conflito (TUCKER, 1991; CHRISTENSEN, 1996; GARVER, 2016).

Com as sucessivas vitórias dos comunistas o governo Truman começa a restringir o comércio com a China, estabelecendo controles seletivos e em março de 1949, antes da vitória formal comunista, a China já tem o mesmo tratamento comercial dado à União Soviética e ao leste europeu. (RENNACK, 1997).

Em meados de 1949 e em abril de 1950 dois relatórios indicam a leitura estratégica dos Estados Unidos sobre a vitória de Mao. Em um documento do “National Security Council” de 1949 entende-se que há uma ação coordenada e ofensiva dos soviéticos no sudeste da Ásia, que o contexto de rivalidade nacionalista-colonial propiciava um terreno fértil para a expansão comunista e que essa expansão nesse tabuleiro teria repercussões mundiais prejudiciais aos Estados Unidos (*apud* LOGEVALL, 2010, p. 286). Em abril de 1950, as premissas são reafirmadas no relatório confidencial NSC-68 que considera que o sucesso do comunismo na China favorecia a expansão soviética na Ásia: “[...] the communist success in China, taken with the politico-economic situation in the rest of South and South-East Asia, provides a springboard for a further incursion in this troubled area.” (NSC, 1950, p. 30). Não só os países comunistas são percebidos de modo monolítico (DOBSON, MARSH, 2006) como começa a ser formada a ideia da “teoria dos dominós”.<sup>101</sup>

Após a vitória, os comunistas chineses buscaram legitimar o seu governo por meio do reconhecimento internacional e se aproximaram da URSS que, desde o sucesso do teste da sua primeira bomba nuclear agosto de 1949, tinha novo status internacional. Com dificuldade, pois Stalin queria manter as concessões territoriais, Mao extrai uma aliança formal com os soviéticos

---

<sup>101</sup> Essa teoria foi articulada no discurso do presidente republicano Dwight Eisenhower em 7 de abril de 1954. Segundo ele se os comunistas ganhassem o poder em um Estado isso iria levá-los ao poder em outros sucessivamente (LOGEVALL, 2010): “Finally, you have broader considerations that might follow what you would call the ‘falling domino’ principle. You have a row of dominoes set up, you knock over the first one, and what will happen to the last one is the certainty that it will go over very quickly. So you could have a beginning of a disintegration that would have the most profound influences.” (EISENHOWER, 1960, p. 383)



em fevereiro de 1950, quando foi assinado o “Tratado sino-soviético de amizade, aliança e assistência mútua” (NIU, 2010; KISSINGER, 2011).<sup>102</sup> Começa a funcionar o “triângulo estratégico” entre Estados Unidos, China e URSS/Rússia de fundamental importância para a política internacional desde então (KISSINGER, 2011).

Sem o reconhecimento diplomático dos Estados Unidos, o assento permanente da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas é ocupado pelo KMT, o que leva os soviéticos a protestarem no início de 1950, recusando a tomar a sua cadeira no Conselho de Segurança (VAISSE, 2013). Ao mesmo tempo, em 25 de junho de 1950, os norte-coreanos, após aprovação de Stalin, invadem a Coreia do Sul, na órbita norte-americana, visando unificar a península, iniciando a Guerra da Coreia [1950-1953] (STUECK, 2010).<sup>103</sup> No mesmo dia, aproveitando a ausência soviética no Conselho de Segurança, os Estados Unidos articulam a aprovação da Resolução 82 demandando a retirada das tropas da Coreia do Norte e autorizando o uso da força para proteger o sul. Em 27 de junho, Harry Truman afirma que irá responder à agressão e, ao mesmo tempo, envia a Sétima Frota para o estreito de Formosa, para impedir um ataque da China popular contra as forças nacionalistas em Taiwan. A nova interferência no conflito intestino chinês (COHEN, 2000) efetivou o compromisso com a defesa de Taiwan (MANDELBAUM, 1995).

In these circumstances the occupation of Formosa by Communist forces would be a direct threat to the security of the Pacific area and to United States forces performing their lawful and necessary functions in that area. Accordingly I have ordered the 7th Fleet to prevent any attack on Formosa. (TRUMAN, 1950, Cf. Anexo A)

A Guerra da Coreia alavancou a posição de Chiang Kaishek junto aos Estados Unidos (COHEN, 2011). Em 8 de julho, o Estado Maior (*Joint Chief of Staff*) indica o nome do general cinco estrelas Douglas MacArthur como o comandante das tropas das Nações Unidas. Em 31 de julho, enquanto preparava a operação anfíbia que reverteria as conquistas norte-coreanas, MacArthur faz uma visita não autorizada a Taiwan. Nessa visita ele se encontra com Chiang Kaishek para reafirmar o apoio militar dos Estados Unidos à República da China (ROC).

---

<sup>102</sup> Stalin priorizava os ganhos territoriais da União Soviética na região costeira da China na Conferência de Yalta. Com a assinatura do tratado a URSS se comprometeu a evacuar a Manchúria e auxiliar a China em seus planos econômicos e técnicos. (KISSINGER, 2011; VAISSE, 2013).

<sup>103</sup> A decisão da Coreia do Norte de reunificar pela força ocorreu no contexto do discurso de Acheson em 12 de janeiro de 1950 sobre o “perímetro de defesa” no qual os Estados Unidos delimitaram as áreas nas quais responderiam com a guerra em caso de ataque. Coreia do Sul e Taiwan estavam fora do perímetro estabelecido.

**Figura 19 – Fotografia: encontro entre o general Douglas MacArthur e Chiang Kaishek em Taiwan, 31 de julho de 1950**



Fonte: WW2DB<sup>104</sup>

Nos meses de setembro e outubro de 1950, após o desembarque anfíbio em Inchon, as tropas comandadas pelo general MacArthur rapidamente avançam contra as forças da Coreia do Norte, restituindo os territórios ocupados e, conforme autorização de Truman, decidem ir mais além, subindo ao norte do paralelo 38, aproximando-se da fronteira da China no final de 1950 (STUECK, 2010; VAISSE, 2013; KISSINGER, 2015). Por uma série de razões – o receio de uma invasão, em decorrência da Sétima Frota estacionada no estreito de Formosa e da visita de MacArthur à Chiang; o entendimento de que o resultado da guerra afetaria diretamente os seus interesses nacionais; e as pressões de Stalin e do líder da Coreia do Norte, Kim Il Sung – a China decide entrar na guerra e 300.000 “soldados voluntários” atravessam o Rio Yalu no final de novembro atacando as forças estadunidenses (CHEN, 1994; STUECK, 2010). A ofensiva chinesa impõe derrotas às tropas de MacArthur que recuam para as imediações do paralelo 38, na fronteira anterior à guerra (STUECK, 2010; KISSINGER, 2015).<sup>105</sup> A entrada da China alterou o encaminhamento do conflito que até então transformava-se em uma vitória

<sup>104</sup> Disponível em: [https://ww2db.com/image.php?image\\_id=13126](https://ww2db.com/image.php?image_id=13126) Acesso em 24/11/2019.

<sup>105</sup> Segundo Chen (1994), existem vários paradigmas historiográficos para interpretar a decisão da China de entrar na guerra. O primeiro nos anos 1950 considerava a China um instrumento dos soviéticos que não teria uma política externa autônoma. O segundo, no final dos anos 1960, estabeleceu que foi a vitória de MacArthur e a proximidade da fronteira, bem como a VII Frota no estreito de Taiwan, que conduziram à decisão estratégica de Mao. O terceiro, mais recente e que ele próprio defende, entende que a China já fazia preparativos para entrar na guerra em agosto de 1950 antes da própria invasão da Coreia do Norte, por compreender que o resultado na Coreia afetaria diretamente a postura dos Estados Unidos na Ásia e a própria consolidação da revolução. O posicionamento da VII Frota, a visita de MacArthur a Chiang e a decisão de atravessar o paralelo 38 ofereceram forte fundamento para tais receios.

completa dos Estados Unidos e seus aliados (VANGRASSTEK, 2019). Alguns meses de alta-tensão se seguiram. As tropas das Nações Unidas realizaram ofensivas como a “operação killer” e MacArthur ameaçou os chineses com a bomba nuclear (SARAIVA, 2007). No início de 1951, MacArthur requisitou um ataque aéreo contra as forças chinesas, o que escalaria o conflito para uma guerra aberta entre Estados Unidos e China e, provavelmente, a União Soviética. Perante o rubicão e insatisfeito com várias das decisões de MacArthur, Truman refugou e o substituiu em abril de 1951 (HOBSBAWM, 1995; STUECK, 2010).<sup>106</sup> O conflito passou a ser uma guerra limitada e após negociações foi assinado um armistício em julho de 1953, mantendo as fronteiras entre o norte e o sul próximas a situação anterior à guerra, no paralelo 38, (VAISSE, 2013) o que definiu um empate (VISENTINI, 2012). Dessa maneira, as “duas Coreias ficaram como um monumento dos anos da guerra fria.” (SARAIVA, 2007, p. 211).

Com a aliança com os soviéticos, a eclosão da Guerra da Coreia e a entrada no conflito, a China passou a ser um alvo direto da Doutrina Truman, concebida inicialmente para conter a URSS. O comunismo era visto como um bloco monolítico (TUCKER, 1991; DOBSON, 2006). Em dezembro de 1950 o Departamento de Comércio dos Estados Unidos estabelece controles comerciais que criam um “embargo em todo o comércio com a China” (RENNACK, 1997, p. 4) e em setembro de 1951 é suspenso o *most favored nation* (MFN) a todos os países comunistas, com a exceção da Iugoslávia (*Ibid.*). É consolidada, conforme a tipologia de Mastanduno (1988), a “guerra econômica” contra o regime chinês.

Com a revolução chinesa e, sobretudo, a Guerra da Coreia, a política para a China passou a ser feita em uma arena doméstica de grande hostilidade, restringindo o raio de ação do executivo. Nesse período, o Senador Republicano Joseph McCarthy promove a infame “caça às bruxas”, entendendo que a vitória dos comunistas teria sido resultado de uma traição interna. Diversos sinólogos do Departamento de Estado foram expulsos e o macartismo, reforçando o clima político da Guerra Fria, pressionou o governo democrata de Truman e os subsequentes a não perder outro país (VISENTINI, 2012; LOGEVALL, 2010).

No contexto da Guerra da Coreia os Estados Unidos estabeleceram alianças bilaterais na região da Ásia Pacífico, no chamado sistema de São Francisco de “hub and spokes”, contrastando com a aliança multilateral da OTAN. Em 1951 foi realizado um tratado de paz com o Japão<sup>107</sup> e foi ampliada a assistência econômica à Coreia do Sul e a Taiwan, sendo

<sup>106</sup> O período de 1947 a 1951 é considerado o mais explosivo da Guerra Fria, sendo a decisão de Truman de afastar o general MacArthur no meio do ano de 1951 um ponto de virada e distensão (HOBSBAWM, 1995).

<sup>107</sup> A aliança dos Estados Unidos com o Japão gerou receios e demandas da Austrália e da Nova Zelândia por um acordo de defesa, que foi assinado no mesmo ano, o ANZUS.

favorecida a reforma agrária para fomentar o desenvolvimento industrial (PAINTER, 1999). No final 1954, no governo Eisenhower, os Estados Unidos assinam o “Tratado de defesa mútua com Taiwan”, aprofundando os laços com o KMT (SUTTER, 2010).<sup>108</sup>

Em 1954 foram relaxados certos controles comerciais à União Soviética enquanto o embargo à China seguia mais duro, consolidando o *China differential* (MASTANDUNO, 1988; FOOT, 1995). A maior dureza foi contestada por aliados, em particular o Japão e a Inglaterra. A iniciativa multilateral no COCOM fracassa em 1958, em função da pressão aliada. No entanto, os Estados Unidos decidem continuar unilateralmente com o embargo mais rígido à China (*Ibid.*; MEIJER, 2015a). Na década de 1950, portanto, a política dos Estados Unidos para a China tinha o objetivo de isolar e derrubar a república popular, bem como dificultar a modernização econômica chinesa (COHEN, 2019, p. 191).

Lançadas essas bases as relações de inimizade seguiram por retroalimentação e inércia. Nos anos de 1954 e 1958 ocorrem as duas primeiras crises do estreito de Taiwan entre a RPC e a ROC, nas quais a China popular buscou retomar o controle das ilhas Quemoy e Matsu no estreito de Taiwan sob o controle de Chiang Kaishek (COHEN, 2000). A primeira dessas crises foi precipitada pelo PCC para evitar a aliança entre Taiwan e os Estados Unidos. Na segunda crise o objetivo de Mao era doméstico: instigar o nacionalismo popular e o espírito de sacrifício para a implementar a sua estratégia de desenvolvimento industrial (CHRISTENSEN, 1996). Nesses episódios, e também para forçar o encerramento da Guerra da Coreia, o governo Eisenhower ameaçou utilizar a arma nuclear contra a China (SUTTER, 2010), o que impeliu os chineses, desde 1954, a buscar desenvolver o armamento nuclear, pressionando os soviéticos a ajudar com o projeto (SHU, 2010; BURR, RICHELSON, 2000).<sup>109</sup>

No período do presidente republicano Eisenhower, o secretário de estado John Foster Dulles começa a aventar o reconhecimento do regime chinês de Mao e a independência de Taiwan, porém a ideia de “duas China” é rechaçada tanto por Pequim quanto por Taipei (COHEN, 2000). O governo Eisenhower estabeleceu uma retórica beligerante contra a China, mas manteve uma política pragmática, mantendo a Europa como prioridade estratégica (TUCKER, 1991). Nesse sentido, o republicano Eisenhower chegou a considerar manter contatos comerciais com Pequim, porém compreendeu que o contexto político doméstico impedia qualquer reaproximação (COHEN, 2011).

---

<sup>108</sup> Nesse tratado de defesa os Estados Unidos explicitamente demandaram que o uso da força ocorreria apenas por decisão conjunta, por recear que Chiang levaria Washington a uma guerra desnecessária contra a China popular. (COHEN, 2019).

<sup>109</sup> A crise de 1958 gerou importante atrito entre os chineses e os soviéticos que passaram a classificar o comportamento da China como aventureiro e irresponsável. (CHRISTENSEN, 1996)

A eleição à presidência do democrata John F. Kennedy, em 1960, não alterou os rumos da política de contenção e isolamento dos Estados Unidos. Apesar de pequena dissidência interna e de ter sido discutida a diminuição do embargo no tocante à comida e medicamentos, a administração Kennedy continuou apegada à contenção da China (FETZER, 1989; COHEN, 2000), pois percebia a China como uma ameaça e um Estado altamente ideológico (*Ibid.*; *Ibid.*; COSTIGLIOLA, 2010).<sup>110</sup> Entre os elementos que fundamentaram a continuidade estavam o receio da atuação do *China Lobby* na arena política doméstica e as percepções individuais de Kennedy e de seu secretário de estado Dean Rusk de que a China era, inclusive, mais perigosa do que os soviéticos (COHEN, 2000). Desse modo, quando Kennedy implementou a *détente* em relação aos soviéticos, não buscou fazer o mesmo com a China (TUCKER, 1991). Em meio à distensão, o governo Kennedy buscou, inclusive, o apoio soviético para um ataque preventivo contra as instalações nucleares da China, impedindo que a China acessasse o armamento nuclear, o que foi negado pelos soviéticos (BURR, RICHELSON, 2000). Para Cohen (2011), nenhuma das ações de Kennedy demonstrou real interesse em uma reaproximação com Pequim. Segundo Tucker (1991), a ideia de que Kennedy queria reconhecer a China popular é um mito.

Ao final da década de 1960, quando a intensidade da ruptura sino-soviética propiciava uma oportunidade estratégica, a política dos Estados Unidos para a China era reavaliada, em decorrência também da política mais flexível em relação a Moscou no período da “coexistência pacífica” (SARAIVA, 2007). A reavaliação é mais forte, no final da década, com o crescente desgaste político e econômico da Guerra do Vietnam. Os realistas políticos, capitaneados por Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, criticavam a política para a China e demandavam mais pragmatismo.<sup>111</sup> Uma série de audiências no Congresso (*hearings*) passa a discutir a política para a China (TUCKER, 1991) e surgem grupos de pressão e posicionamentos no Congresso em defesa da “contenção sem isolamento” da China o que modificaria a política desde a Guerra da Coreia (SUTTER, 2010).

Com o assassinato de Kennedy no final de 1963, o vice Lyndon Johnson assume a presidência. A administração Johnson sinaliza que considerava mudar a política para a China, conforme aventou um oficial já nas primeiras semanas do novo governo (COHEN, 2011;

<sup>110</sup> Para Fetzer (1989), a ideia de reaproximação foi abandonada pelo risco que envolveria na arena política doméstica. De acordo com Mann (2000) constrangimentos desse tipo, relativos ao ataque da direita política, também fizeram com que a administração Johnson fizesse esforços tímidos de aproximação com Pequim. Esses elementos reforçam a ideia de que apenas alguém como Nixon, com irretocáveis credenciais anticomunistas, poderia realizar o giro na política dos Estados Unidos para a China.

<sup>111</sup> O texto de Morgenthau (1962) é uma defesa aguda da mudança na política para a China, estabelecendo com clareza que a chegada ao poder dos comunistas na China devia pouco à URSS e que os tradicionais objetivos da Rússia no extremo oriente geralmente conflitavam com os da China.

GARSON, 1997). No mesmo sentido, em julho de 1966 Johnson expressou o desejo por uma reconciliação (GARSON, 1997), ideia que reapareceu no SOTU de 1967 e 1968.<sup>112</sup> Nesse período, entre 1966-1968, algumas pequenas mudanças unilaterais ocorrem e são facilitadas as viagens para a China de jornalistas, médicos, acadêmicos e representantes da Cruz Vermelha, e no ano de 1968 são convidados jornalistas chineses para acompanhar a campanha eleitoral (GARSON, 1997). A lógica da inimizade, porém, é mantida. Em 1964, a administração Johnson também cogita atacar a China para prevenir a sua nuclearização (MANN, 2000) e a forma como se deu a americanização da Guerra do Vietnã decorreu, em parte, dos receios sobre a participação da China no conflito. Ao término do mandato, as relações bilaterais ainda seguem marcadas pela hostilidade, visto que a Guerra do Vietnã domina a agenda de Washington e a China, em meio aos distúrbios e a violência da Revolução Cultural de Mao, não respondeu aos movimentos de aproximação (GARSON, 1997; SUTTER, 2010). Em 1968, os chineses inclusive retrucam uma tentativa de reaproximação indicando que não teriam nada a tratar com o governo Johnson (COHEN, 2019). É preciso dois para um tango e as políticas da China em grande parte da década de 1960: “did little to invite a conciliatory approach from the United States” (KISSINGER, 2011, p. 199).

Assim, ao final da administração Johnson a política dos Estados Unidos para a China ainda é caracterizada por: (i) reconhecimento da República da China (ROC) como o governo legítimo da China e um dos membros permanentes do Conselho de Segurança; (ii) embargo comercial completo contra a República Popular da China; (iii) banimento de quase todas as viagens para a China continental; (iv) apoio econômico e militar a Taiwan ou a República da China (ROC); (v) contatos oficiais ocasionais em fóruns ou indiretamente por mediação de outros países; e (vi) contenção direta do comunismo na periferia da China. (GARSON, 1997; MANN, 2000; SUTTER, 2010). Como observou Foot (1995), essa situação é excepcional e é difícil encontrar na era moderna duas sociedades isoladas desse modo por tanto tempo.

\*

Portanto, nos governos democratas de Truman, Kennedy e Johnson e no governo republicano de Eisenhower as relações com a China foram pautadas pela lógica da Guerra Fria,

---

<sup>112</sup> Em 1967: “We shall continue to hope for a reconciliation between the people of Mainland China and the world community--including working together in all the tasks of arms control, security, and progress on which the fate of the Chinese people, like their fellow men elsewhere, depends. We would be the first to welcome a China which decided to respect her neighbors' rights. We would be the first to applaud her were she to apply her great energies and intelligence to improving the welfare of her people. And we have no intention of trying to deny her legitimate needs for security and friendly relations with her neighboring countries.” (JOHNSON, 1967). Ele reforça o desejo em 1968, mas caracteriza: “The radical extremism of their Government has isolated the Chinese people behind their own borders.” (JOHNSON, 1968). É digno de nota que nos dois discursos não há a associação da China ao comunismo, mas ao “extremismo”.

sendo a China, um país a ser combatido e sujeito à contenção estabelecida por Washington. A mudança de regime na China em 1949, a aliança com os soviéticos e, sobretudo, a Guerra da Coreia – “choques externos” (HERMANN, 1990) do ponto de vista da política externa dos Estados Unidos –, provocaram uma “mudança de objetivos” (*goal change*) (*Ibid.*) e iniciaram o primeiro padrão bipartidário da política para a China que perdura até 1968, norteados pela ideia da China como um inimigo a ser combatido (SUTTER, 2010). Esse padrão, porém, também foi fundado em uma “reestruturação doméstica” e na pressão de grupos anticomunistas, como o “China lobby”, sobre o Congresso e o Executivo. No período de 1950 a 1968 a política dos Estados Unidos para a China foi uma: “combination of containment and isolation—a policy of building alliances and military deployments that could deter or defend against Chinese aggression and subversion, coupled with isolating China diplomatically and economically.” (HARDING, 2015, p. 101). Conforme Rennack (1997, p. 2): “U.S. relations with the People's Republic of China remained extremely hostile until July 1969, when the Nixon Administration began a gradual process of improvement.” O primeiro padrão declinou na década de 1960 e terminou nos tempos críticos de 1968 a 1971, em meio ao conturbado contexto internacional e doméstico dos Estados Unidos, envolvendo a eleição de Nixon e a decisão chave do presidente republicano de se aproximar da China.

### 2.3 O segundo padrão bipartidário da política para a China, 1969-1991

No início da década de 1960, o realista Hans Morgenthau considerava quase nulas as chances de os Estados Unidos modificarem sua política para a China, porquanto, entre outros fatores, a opinião pública havia sido condicionada para uma política negativa e uma reversão demandaria a iniciativa presidencial fundamentada em uma combinação improvável de visão política e coragem (MORGENTHAU, 1962).<sup>113</sup> Na mesma década de 1960, porém, dois processos de fundamental importância despontam culminando com a ruptura do padrão de hostilidade nos tempos críticos de 1968 a 1971.

O primeiro foi a ruptura sino-soviética iniciada ao final da década de 1950, explícita em 1962 e que atinge o auge das tensões no término da década de 1960, culminando com disputas

---

<sup>113</sup> “Furthermore, and most importantly, public opinion has been conditioned for more than a decade to support a negative policy towards China, unaware of the risks, expecting at worst an indefinite continuation of the status quo and at best some kind of miracle which will make the Chinese Communists go away. The present policy could only be reversed through the President's initiative, requiring a combination of political insight and courage that has not been forthcoming in the past and cannot be expected in the foreseeable future.” (MORGENTHAU, 1962, p. 49)

de fronteira e a possibilidade de conflito militar entre as duas potências comunistas no início de 1969: “For a few months, China and the Soviet Union were on the brink of a general war” (CHEN, 2010, p. 182).<sup>114</sup> A parceria sino-soviética foi frágil desde o início, como evidenciou a dificuldade de Mao para estabelecer o Tratado de Defesa Mútua. A cisão, porém, deu-se em grande medida pela inabilidade política de Nikita Krushchev, secretário geral da URSS de 1954-1963, que tratava a China como uma potência de segunda ordem enquanto Mao Zedong e os comunistas chineses se viam como uma grande potência com recursos indispensáveis a Moscou (SHU, 2010). A delicada aliança dissolveu-se com o acumulado de atritos e as diferentes expectativas sobre a parceria, sendo central, do ponto de vista de Pequim, os receios soviéticos de ajudar a China a obter a tecnologia atômica e a sugestão soviética da solução de “duas chinas” (*Ibid.*). Assim, em meio à proclamação da Doutrina Brejnev<sup>115</sup> em 1968, ao fracasso dos Estados Unidos no Vietnã e a crescente possibilidade de guerra contra os soviéticos, lideranças chinesas como Chou Enlai consideraram que a maior ameaça à China seria a União Soviética e não mais os Estados Unidos (SUTTER, 2010)<sup>116</sup>: “The extraordinary perception of the threat from the Soviet Union, combined with the fading of Mao’s continuous revolution, spurred Beijing to improve relations with the United States” (CHEN, 2010, p. 183).<sup>117</sup>

**Figura 20 – Fotografia: conflito sino-soviético na ilha de Damansky/Zhenbao, 1969**



Fonte: RBTH<sup>118</sup>

<sup>114</sup> A possibilidade de ataque soviético fez Mao dispersar seus ministros pelas províncias (KISSINGER, 2015).

<sup>115</sup> Formalizada após a repressão à Primavera de Praga para justificar o intervencionismo (LAFEBER, 1997).

<sup>116</sup> Outro grupo, associado ao ministro da defesa Lin Biao, dentro do Estado chinês entendia que os Estados Unidos seguiam sendo a principal ameaça. Mao, porém, associou-se a Chou. (SUTTER, 2010).

<sup>117</sup> É nesse contexto que Mao propõe a “teoria dos três mundos” (CHEN, 2010, p. 184).

<sup>118</sup> Disponível em: [https://www.rbth.com/arts/history/2016/11/16/when-china-and-russia-were-in-conflict\\_648205](https://www.rbth.com/arts/history/2016/11/16/when-china-and-russia-were-in-conflict_648205) Acesso em 12/10/2019.



O outro processo fundamental para a reaproximação é a Guerra do Vietnam que queimava recursos materiais e simbólicos de Washington.<sup>119</sup> A participação direta dos Estados Unidos nessa guerra é crescente na década de 1960, com o envolvimento de mais de meio milhão de soldados americanos a partir da chamada “americanização”, conduzida por Lyndon Johnson (LOGEVALL, 2010).<sup>120</sup> A guerra, porém, torna-se de atrito, e as forças vietcongues, com o auxílio soviético e chinês, resistem e chegam a conquistar vitórias no final de janeiro de 1968 (a *ofensiva do Tet*), resultando na morte de milhares de soldados estadunidenses, o que solapa a pretensão eleitoral de Lyndon Johnson (*Ibid.*). Como reconheciam Nixon e Kissinger, a Guerra do Vietnam criou profundas divisões domésticas e deteriorou a imagem internacional dos Estados Unidos, sendo necessário terminá-la (LOGEVALL, 2010).

**Figura 21 - Fotografia icônica da Guerra do Vietnam: “Napalm girl”, 1972**



Fonte: Foto de Nick Ut<sup>121</sup>

Em meio a esses dois processos o cenário doméstico dos Estados Unidos era pesado e desarmônico. Para Kissinger, a década de 1960 presenciou, especialmente após o assassinato do presidente John Kennedy em 1963, o “colapso do consenso nacional” (KISSINGER, 2015, p. 296). No ano da eleição do republicano Richard Nixon, em 1968, a situação é crítica: (i) em janeiro, a ofensiva vietcongue gera a morte de milhares de soldados estadunidenses,

<sup>119</sup> No debate público doméstico os vietnamitas eram apresentados como instrumentos dos comunistas chineses (“Chicom”), que, por sua vez, seriam instrumentos dos soviéticos. De acordo com alguns autores, o conflito não escalou, pois Washington receava que a China, como na Coréia, interviria diretamente. (MANN, 2000).

<sup>120</sup> A partir da “teoria dos dominós” os Estados Unidos envolvem-se nessa guerra substituindo a França, antiga metrópole colonial que sai derrotada em 1954, de modo a impedir que o Vietnam do Sul seja unificado pelo governo comunista do Vietnam do Norte.

<sup>121</sup> Disponível em: <http://100photos.time.com> Acesso em 20/09/2019.

aumentando os protestos contra a guerra; (ii) em abril, o líder civil e religioso Martin Luther King é assassinado, gerando protestos e desobediência civil em diversas cidades; (iii) a capital, Washington D.C., é tomada por manifestações, sendo decretada a lei marcial e o envio de forças militares para, junto à polícia, restaurar a ordem; e (iv) em junho o pré-candidato democrata Robert Kennedy é assassinado e novos protestos despontam, culminando em agosto com a repressão policial em Chicago (SUTTER, 2010).

Nesse contexto – também conformado pelo ressurgimento econômico do Japão e da Europa, pelos déficits orçamentários em decorrência da Guerra do Vietnam e pela proximidade da paridade de ogivas nucleares soviéticas – o presidente Richard Nixon anuncia a sua doutrina. A “Doutrina Nixon”, também classificada como “Doutrina Guam”, foi proclamada em julho de 1969 e era fundada na ideia de que os Estados Unidos seguiriam balanceando poder na Ásia Pacífico e oferecendo o seu guarda-chuva nuclear aos aliados, mas que em determinados tipos de agressão cada país deveria assumir a sua própria defesa (TUCKER, 2001). Em outras palavras, os Estados Unidos rejeitavam a postura militar avançada com respeito ao leste da Ásia. Segundo Green (2017), com a Doutrina Guam o presidente Nixon efetivou a priorização da aliança atlântica, realizando cortes de forças na Ásia Pacífico e resistindo a fazer o mesmo na Europa. Segundo Gilpin (1981), com a Doutrina Nixon os Estados Unidos afirmaram aos seus Estados clientes que eles teriam que aumentar a sua contribuição para sua própria defesa; desse modo, os Estados Unidos reduziam seus custos de modo a manter a posição internacional dominante.<sup>122</sup>

Pouco após o discurso sobre a nova política asiática, o presidente Nixon também decide que os Estados Unidos deveriam, em concomitância à aproximação com os Soviéticos, buscar a normalização das relações com Pequim (MANN, 2000; KISSINGER, 2011). Em agosto de 1969, ciente da perspectiva de guerra entre URSS e China, Nixon envia sinais de que os Estados Unidos não ficariam indiferentes a uma ação militar de Moscou contra a China, que se desenhava, tendo em vista a movimentação de tropas e equipamentos de guerra dentro da URSS em direção à fronteira leste (MANN, 2000; KISSINGER, 2011).<sup>123</sup> Nixon decidiu que o interesse nacional dos Estados Unidos não implicaria deixar a China ser esmagada pelos

---

<sup>122</sup> Para Nixon e Kissinger o terceiro mundo deveria ser organizado por policiais regionais – como o Brasil, Turquia, África do Sul, Irã e Indonésia – de modo que os Estados Unidos propiciariam o treinamento e o suporte, mas não interviriam diretamente nos problemas locais. (WESTAD, 2007).

<sup>123</sup> Segundo Burr (2001), o ano de 1969 é chave para compreender a reaproximação entre Estados Unidos e China, de modo que o conflito de fronteira sino-soviético gerou o incentivo para a mudança em Washington e Pequim. Essa mudança, porém, foi difícil, envolvendo suspeitas mútuas (*Ibid.*)

soviéticos (KISSINGER, 2011). No pensamento de Nixon “on the issue of China, geopolitics trumped other considerations” (*Ibid.*, p. 218), uma ideia controvertida para a época (*Ibid.*).

Essa decisão ilustra um elemento estrutural para compreender a mudança na política dos Estados Unidos e a razão de a aliança ter sido com a China, e não com a URSS. O ponto é a fraqueza relativa da China em comparação com a União Soviética, mas também em relação aos Estados Unidos. Ao final dos anos 1960, a China era uma sociedade subdesenvolvida e, fora as numerosas forças convencionais, fraca do ponto de vista militar. Isto é, ainda que Pequim fosse adepta de um comunismo ideologicamente mais radical que Moscou é com ela que Washington buscou uma parceria, pois eram mínimas as ameaças que Pequim oferecia aos interesses globais dos Estados Unidos em comparação à URSS. De outro lado, a União Soviética não só era mais desenvolvida do ponto de vista econômico e militar como, por sua extensão geográfica e poder militar, tinha potencial de ameaçar o capitalismo industrial da Europa ocidental e as reservas de recursos estratégicos escassos no centro da Eurásia (ART, 2010; PILLSBURY, 1975). Surge na decisão de Nixon os primórdios da ideia da “carta chinesa” (*China Card*), que passará a ser considerada pela Casa Branca ao longo da década de 1970.<sup>124</sup> Para Foot (1995), um elemento chave para a reaproximação foi a percepção dos Estados Unidos de que a China era uma sociedade fraca, pouco ameaçadora, situação evidenciada pelo fracasso do plano “Grande Salto Adiante” e pelo isolamento em decorrência da queda da aliança com Moscou.

Inicialmente, porém, o objetivo chave da “diplomacia triangular” de Nixon e Kissinger era, por meio da equidistância, explorar a rivalidade entre as duas grandes nações comunistas para pressionar o Vietnã do Norte visando encontrar termos aceitáveis para a saída dos Estados Unidos da guerra (SCHLEZINGER, 2010). Para Kissinger (2015, p. 304-305), o centro da estratégia era: “Contrabalançar a China em relação à União Soviética a partir de uma posição em que os Estados Unidos estavam mais próximos de cada um dos gigantes comunistas do que um deles estava em relação ao outro.” Para Washington a *détente*, ou a dissuasão, buscava uma saída honrosa do Vietnã, mantendo a credibilidade doméstica e internacional dos Estados Unidos de que não abandonariam aliados (TUCKER, 1991; MANN, 2000). Desse modo, é a questão do Vietnã e do comunismo revolucionário no leste da Ásia, mais do que a contraposição conjunta à URSS, o centro da iniciativa de Nixon-Kissinger com relação à China

---

<sup>124</sup> Ideia que será construída em 1973 em um memorando classificado produzido pelo analista Michael Pillsbury do DOD e, depois, apresentada ao público norte-americano em 1975, em um artigo na *Foreign Policy* (MANN, 2000). Nesse artigo, Pillsbury argumenta: “China is not nearly as large a security threat to us as the Soviet Union is. To maintain a rough parity in the global triangle of power, we need a policy which explicitly recognizes that Peking has a legitimate interest in improving its deterrence against the threat of Soviet attack [...] We should reject the current blind public policy of blanket prohibition of defense technology transfer and intelligence sharing with Peking [...]”. (PILLSBURY, 1975, p. 64).

(MANN, 2000). Nas notas que fez durante sua viagem para a China, Nixon caracterizou a iniciativa como: “Taiwan = Vietnam = trade off.” (MANN, 2000, p. 15).<sup>125</sup>

Após a decisão de agosto de 1969, de “não deixar a China ser esmagada”, Washington toma uma série de ações, envoltas em secretividade, para reestabelecer os laços diplomáticos. As tratativas secretas visavam contornar tanto o enfraquecido *China Lobby*, ainda presente na política doméstica, quanto a burocracia de política externa que, em decorrência do “Vietnam”, Nixon e Kissinger desconfiavam (MANN, 2000; COHEN, 2000). O primeiro movimento foi o envio de mensagens para Pequim mediante contato com terceiros presidentes e embaixadas em terceiros países (MANN, 2000). Após certas dificuldades e recuos, esses esforços conduziram, no início de 1971, à diplomacia do *ping pong* de Chou Enlai – o convite e a visita à China de jogadores de *ping-pong* estadunidenses que estavam jogando o campeonato mundial no Japão, viagem que atraiu grande cobertura da imprensa americana e criou a impressão de abertura da China (*Ibid.*). Entre abril e maio de 1971, o presidente Nixon anuncia o relaxamento da proibição de viagens à China e retira a proibição de transações monetárias com a China (RENNACK, 1997). Em junho, foi retirado o embargo comercial de produtos não estratégicos exportados à China e foi permitida a importação de produtos chineses (*Ibid.*). Em julho de 1971, Kissinger fez a viagem secreta à China para estabelecer os fundamentos da reaproximação, ficando acordada a substituição de Taiwan (ROC) pela China (RPC) nas Nações Unidas e no Conselho de Segurança, efetivada em outubro de 1971 (MANN, 2000).<sup>126</sup>

Os esforços foram arrematados na famosa viagem de Nixon à China no final de fevereiro de 1972, que, em um ano eleitoral, atraiu grande atenção e desviou as atenções da derrota no Vietnam (MANN, 2000; SUTTER, 2010). Em suas memórias, o presidente republicano classificou que essa viagem findou uma era: “When our hands met, one era ended and another began”. (NIXON, 1978, p. 559).<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Nesse sentido, na viagem de Kissinger em 1971, um dos primeiros tópicos a serem tratados foi Taiwan, e Kissinger afirmou que os Estados Unidos não apoiariam a independência de Taiwan, nem o movimento de independência. De outro lado, os Estados Unidos buscavam extrair da China um acordo para a Guerra do Vietnam, no qual o Vietnam do Sul permaneceria como uma entidade política separada do Vietnam do Norte. (MANN, 2000). Os desejos dos Estados Unidos, bem como os da China, não foram de todo realizados: “The United States didn’t hand over Taiwan to China, nor did China abandon North Vietnam to the United States. Yet each big power was eliminating the other side’s worst fears.” (MANN, 2000, p. 34). De um lado, os Estados Unidos afastavam o medo, desde o início do conflito, de uma entrada chinesa direta na Guerra do Vietnam, de outro a China afastava seu medo de que os Estados Unidos em acordo com Taiwan tentariam derrubar o regime comunista de Pequim. (MANN, 2000, p. 34).

<sup>126</sup> Segundo o governo, a secretividade da viagem de Kissinger visou impedir a atuação do “China lobby” (ou “o lobby para Taiwan”) forte no Congresso e na opinião pública doméstica (MANN, 2000; LAFEBER, 1997).

<sup>127</sup> Nesse texto ele argumentou que tão logo descia do avião fez questão de estender a mão à Chou Enlai, buscando sinalizar os novos tempos. Em 1954, Chou havia ficado profundamente insultado quando o secretário de estado Dulles se recusou a cumprimentá-lo. (NIXON, 1978).

**Figura 22 – Fotografia: viagem do presidente Nixon à China, 1972**



Fonte: Xinhua<sup>128</sup>

Ao final da viagem foi produzido o comunicado conjunto chamado de “Comunicado de Xangai” que é o marco na normalização das relações sino-americanas (Cf. Anexo B). Nesse documento vários tópicos são mencionados, sendo importante realçar pelo menos três: (i) as posições da China e dos Estados Unidos continuavam distantes em matéria de princípios econômicos e políticos; (ii) há a busca por contornar a questão de Taiwan, com os Estados Unidos afirmando o princípio de uma única China e retirando suas tropas; e (iii) ambos os países se comprometem, em referência tácita aos soviéticos, a lutar para que nenhuma potência se torne hegemônica na Ásia (SUTTER, 2010).<sup>129</sup>

Do lado chinês, o busílis para a normalização das relações era a questão de Taiwan.<sup>130</sup> Com as promessas secretas de Kissinger e Nixon de que seriam rompidas as relações com Taipei e seria denunciado o Tratado de defesa mútua, um acordo foi possível. Além disso, a defesa explícita da política de uma única China (*one china policy*) também facilitou a distensão e a reaproximação:

<sup>128</sup> Disponível em: <https://pbs.twimg.com/media/B-7EOeaU4AAnEYK?format=jpg&name=900x900> Acesso em 2/12/2019.

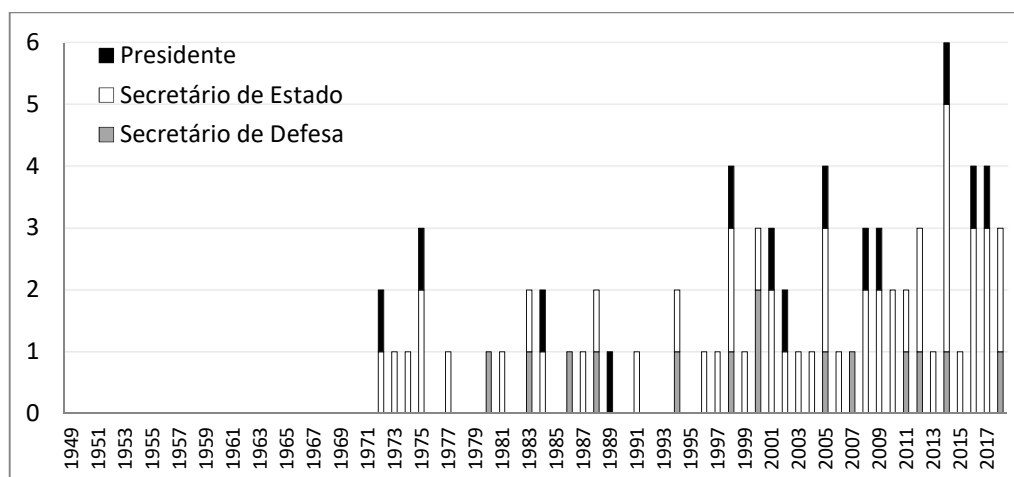
<sup>129</sup> Merece ser mencionado que no comunicado os países já afirmam buscar aumentar o seu comércio bilateral.

<sup>130</sup> A questão de Taiwan para a China tem similaridade à questão das Malvinas para a Argentina, porquanto é um tópico que mobiliza não só o governo, mas também a população. Por ser tão delicada, quase todos os autores anti-china entendem que é a “política de uma China” que deve ser mantida. De acordo com Kissinger (2005): “Starting with Richard Nixon, seven presidents have affirmed the importance of cooperative relations with China and the U.S. commitment to a one China policy - albeit with temporary detours at the beginning of the Reagan, Clinton and George W. Bush administrations.”

The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves. With this prospect in mind, it affirms the ultimate objective of the withdrawal of all U.S. forces and military installations from Taiwan. (SHANGHAI COMMUNIQUE, 1972, Cf. Anexo B)

Segundo Mann (2000), a viagem de Nixon à China chocou o público doméstico dos Estados Unidos e gerou questionamentos sobre a razão do conflito bipolar.<sup>131</sup> Assim, foi sendo redefinida a própria ideia da Guerra Fria e desde 1972 gradualmente o entendimento passou a ser que os Estados Unidos não estavam lutando contra o comunismo em geral, mas contra a União Soviética em particular.

**Figura 23 - Viagens de alto nível dos Estados Unidos para a China, 1949-2018**



Fonte: Elaboração própria com dados do DOD (2019) e DOS (2019)

A normalização iniciada pelo republicano Nixon, só foi concluída formalmente em 1978-1979 no governo democrata de Carter, porquanto os fatores domésticos dos Estados Unidos travaram o progresso (SUTTER, 2010). Em 1974, em meio ao escândalo de Watergate e o processo de impeachment, Nixon renúncia e é congelado o progresso rumo à normalização diplomática (MANN, 2000). O sucessor de Nixon, Robert Ford, escolhe Henry Kissinger como secretário de estado e reafirma, em privado, a promessa de Nixon-Kissinger de que os Estados Unidos iriam trocar o reconhecimento de Taiwan em favor da China (SUTTER, 2010). Em público, Ford defendeu a continuidade da aproximação: “To the People’s Republic of China, whose legendary hospitality I enjoyed, I pledge continuity in our commitment to the principles of the Shanghai communique.” (FORD, 1974, *apud* KAN, 2014a, p. 37). Durante a

<sup>131</sup> Conforme Mann, uma série de questionamentos decorreram dessa aproximação: “Por quê exatamente a América estava lutando uma guerra? Era a Guerra Fria um conflito ideológico, cujo objetivo era combater o comunismo? Ou era fundamentalmente um conflito geopolítico cujo objetivo era parar a expansão da União Soviética?” (MANN, 2000, p. 55).

administração Ford os Estados Unidos venderam os dois primeiros computadores à China, como uma sinalização, após a morte de Mao Zedong e Chou Enlai em 1976, para os grupos chineses favoráveis à aproximação com Washington. Em meio às disputas domésticas nos dois países, contudo, o reconhecimento formal não avança (MANN, 2000).<sup>132</sup>

Enquanto isso, na segunda metade da década de setenta, a ideia da “diplomacia triangular” declina em Washington, sobretudo após a unificação do Vietnã pelas forças comunistas do Norte. A direita política passou a atacar a aproximação com os soviéticos afirmando que Moscou estava aproveitando para avançar os seus interesses em desfavor dos Estados Unidos. Conforme declinou a *détente*, cresceu o interesse da Casa Branca em uma parceria estratégica entre Estados Unidos e China contra a União Soviética (CHEN, 2010; MANN, 2000). Com a mudança na liderança chinesa, envolvendo a ascensão de Deng Xiaoping, o interesse foi ainda mais destacado.<sup>133</sup>

O democrata Jimmy Carter foi eleito presidente em 1976, mesmo ano da morte do líder chinês Mao Zedong, efetivando a primeira transição genuína de poder desde a reaproximação (MANN, 2000). Em sua campanha, Carter se apresentou como o anti-Nixon, sinalizando que romperia o cálculo amoral do período Nixon-Kissinger (BACEVICH, 2016, p. 11). Ao entrar no governo, o democrata, conhecido defensor dos direitos humanos, afirmou defender o Comunicado de Xangai e o reestabelecimento das relações diplomáticas com a China.

No primeiro ano no poder, a administração Carter buscou uma solução para a questão de Taiwan propondo que os Estados Unidos rompessem as relações com Taiwan, mas mantivessem um consulado em Taipei, o que desagradou o presidente chinês Deng Xiaoping e foi rejeitado (SUTTER; 2010, MANN, 2000). No segundo ano, 1978, a parceria volta ao circuito normal sob a influência do Conselheiro de Segurança, Zbigniew Brzezinski, que viajou à China para aprofundar a aliança contra os soviéticos, oferecendo “presentes” aos chineses, entre eles a possibilidade de comprar armas da Europa Ocidental. (MANN, 2000). No final

<sup>132</sup> A normalização diplomática enfrentou oposição doméstica nos dois países nos anos 1970. Na China o que ficou conhecido como *Gangue dos Quatro*, que incluía a esposa de Mao, resistiu a aproximação, pressionando Deng. Os quatro líderes foram retirados e presos após a morte de Mao em 1976. Nos Estados Unidos, ocorreu a disputa entre os *anticomunistas*, que resistiam a aproximação entre os quais Ronald Reagan, e os *antissoviéticos*, que a entendiam como um movimento importante para balancear a URSS. (MANN, 2000).

<sup>133</sup> Elaborado por Chou Enlai e por Deng Xiaoping o plano sobre “as quatro modernizações” (agricultura, indústria, ciência e tecnologia, defesa nacional) buscava tornar a China uma grande potência ao final do século, sendo um dos instrumentos do plano a abertura para o mundo externo, a qual propiciou oportunidades extraordinárias de negócios no grande mercado chinês. (GARVER, 2016, p. 349). Importante ressaltar que a “perestroika” chinesa ocorreu dentro de uma parceria estratégica e foi planejada pela burocracia estatal. Enquanto isso, a “perestroika” soviética ocorreu em meio ao continuado status de adversário principal dos Estados Unidos e em um contexto mais reativo que planejado, tendo em vista as debilidades da economia da URSS. Se na década de 1980 os Estados Unidos estavam interessados em fortalecer a China, na década de 1990 o interesse era desmontar o império soviético e ampliar o poder econômico de Washington.

desse ano foram definidos os termos da normalização diplomática, que envolveram o fim do acordo de defesa e das relações diplomáticas dos Estados Unidos com Taiwan e a suspensão temporária das vendas de armas para Taipei. Os Estados Unidos pontuaram que seguiriam com o direito de continuar as vendas de armas para Taiwan, o que enfureceu Deng, mas foi colocado de lado para finalizar o acordo (*Ibid.*).

Em 1 de janeiro de 1979 os Estados Unidos e a China reataram as relações diplomáticas, formulando o “Segundo Comunicado” (Cf. Anexo C), e foram terminadas as relações diplomáticas formais entre os Estados Unidos e Taiwan. (PAINTER, 1999).<sup>134</sup> Segundo Kissinger (2015, p. 310): “Carter consolidou a abertura em relação à China ao estabelecer relações diplomáticas plenas com Pequim, cristalizando assim o consenso bipartidário por trás da nova direção.”

Mesmo apoiando a normalização diplomática, muitos congressistas e grupos domésticos ficaram insatisfeitos com o fato de Carter não ter consultado o Congresso e com os termos estabelecidos no Segundo Comunicado (TUCKER, 1991; COYER, 2013). Como ocorrera a denúncia do Tratado de Defesa com Taiwan e não havia uma explícita afirmação de que os Estados Unidos ajudariam Taiwan com a sua defesa eles discutiram e aprovaram com considerável margem de votos o *Taiwan Relations Act* (TRA) (FOOT, 1995). Essa lei, que Carter promulgou a contragosto, afirmou que os Estados Unidos fariam as vendas das armas necessárias à defesa de Taiwan e, ainda, aventou um entendimento ambíguo de que os Estados Unidos poderiam agir em defesa de Taiwan em caso de uma ação militar da China (MANN, 2000). Conforme o texto da lei, o objetivo era:

[...] to make clear that the United States decision to establish diplomatic relations with the People's Republic of China rests upon the expectation that the future of Taiwan will be determined by peaceful means; to consider any effort to determine the future of Taiwan by other than peaceful means, including by boycotts or embargoes, a threat to the peace and security of the Western Pacific area and of grave concern to the United States. (TRA, 1979, Cf. Anexo D).

Em 1979 também ocorreu a revolução islâmica de Khomeini no Irã, derrubando um aliado dos Estados Unidos no Oriente Médio e desativando duas estações de inteligência no Irã de importância para monitorar as atividades soviéticas na Ásia central (MANN, 2000). Os Estados Unidos, então, pactuam com as lideranças chinesas a instalação de novas estações de coleta de inteligência no oeste da China e decidem compartilhar informações com Deng sobre as forças soviéticas na fronteira com a China (CHEN, 2010). Além disso, em meados de 1979

---

<sup>134</sup> No mesmo ano da normalização diplomática a China invadiu o Vietnam e o resultado controverso da investida fez com que membros da administração Reagan, como Paul Wolfowitz, argumentassem que a China não era um efetivo contrapeso aos soviéticos, e que os Estados Unidos cederam demais ao fomentar a aliança estratégica nos anos 1970. A China precisaria mais dos Estados Unidos do que o inverso. (MANN, 2000).



o governo Carter aprova os termos para que a China tenha acesso ao instituto da “nação mais favorecida” (MFN), não oferecendo o mesmo tratamento aos soviéticos (MANN, 2000), propiciando um importante benefício às exportações de Pequim.

A invasão soviética ao Afeganistão, em dezembro de 1979, finda oficialmente o período de distensão dos anos 1970 e o conflito bipolar é reavivado, sendo explicitada a aliança dos Estados Unidos e China (*Ibid.*).<sup>135</sup> Com isso, aumenta a importância de Pequim para Washington, consolidando a mudança no triângulo estratégico (ROSS, 1986). Em abril de 1980, os Estados Unidos relaxam os controles de exportação para a China, mantendo os países do Pacto de Varsóvia em controles mais rígidos e, assim, invertendo o *China differential* dos anos 1950 e 1960 (YUAN, 1995; RENNACK, 1997). No governo Carter, portanto, os laços diplomáticos, econômicos, de inteligência e de segurança são fortalecidos e, além disso, inicia-se o intercâmbio de estudantes entre os dois países (MANN, 2000). Essa parceria pragmática gerava benefícios aos dois países:

Deng understood that, so long as China wanted access to the US-dominated world market, it would have to pursue a strategic partnership with the United States. For Carter, China was a potential strategic partner in containing the growing Soviet threat. Policymakers in Washington felt that, in Southeast Asia, Angola, Ethiopia, and Afghanistan, Moscow and its allies – such as Cuba and Vietnam – were on the offensive, putting greater pressure on vital US strategic interests. By tilting toward Beijing in the Sino-Soviet rift, Brzezinski contended, the United States would serve its own interests. (CHEN, 2010, p. 191-192)

A eleição de Ronald Reagan em 1980, como a de Carter, suscitou a ideia de que a política dos Estados Unidos para a China sofreria uma súbita alteração de curso, em vista da defesa de Reagan de laços mais fortes com Taiwan; o republicano chegou a sugerir que restauraria as relações formais com Taipei (SUTTER, 2010; MANN, 2000; CHEN, 2010). Reagan subiu a retórica, mas, simultaneamente, enviou uma comitiva a Pequim para sinalizar que isso era o jogo eleitoral (SCOWCROFT, 2006; MANN, 2000). Nesse sentido, em 1980 uma delegação de alto nível do Pentágono visita à China e disponibiliza a exportação de algo em torno de 400 itens de equipamento militar. Em 1981, os Estados Unidos retiram o embargo comercial de armas à China e a proibição da China de tomar empréstimos do *Export-Import Bank*. Em 1984, passou a ser permitida a venda de armas de governo para governo (RENNACK, 1997). Nas palavras de Chen (2010, p. 195): “[...] when he became president, Reagan took a conciliatory approach toward China. While calling the Soviet Union an ‘evil empire,’ he viewed the PRC as a useful partner in the American mission to contain the expansion of Soviet power.”

<sup>135</sup> Esse evento revelava a decisão estratégica de Washington, porquanto quando a China invade o Vietnã em 1979 a política dos Estados Unidos é de relativa indiferença, mas quando a URSS invade o Afeganistão os protestos de Washington são extraordinários (GARTHOFF, 1982).

De todo modo, os primeiros anos são conturbados, a China, acreditando que sua alavancagem havia subido com o recrudescimento da Guerra Fria, aumentou a pressão para o término das vendas de armas dos Estados Unidos para Taiwan (ROSS, 1995; SUTTER, 2010). De acordo com Tucker (1991), a China considerou até mesmo uma “diplomacia triangular”, a equidistância, caso os Estados Unidos não fizessem um compromisso de terminar a venda de armas. A pressão não surtiu o efeito desejado, porém fez Washington ampliar a cooperação de defesa com a China e evitou a venda de caças avançados a Taipei (MANN, 2000). Para diminuir as tensões, os Estados Unidos e a China formularam o “Terceiro Comunicado Conjunto” (Cf. Anexo E), no qual Washington afirma que irá reduzir gradualmente a quantidade e a qualidade das armas disponibilizadas a Taiwan, e, no futuro, encerraria essas vendas.

[...] the United States Government states that it does not seek to carry out a long-term policy of arms sales to Taiwan, that its arms sales to Taiwan will not exceed, either in qualitative or in quantitative terms, the level of those supplied in recent years since the establishment of diplomatic relations between the United States and China, and that it intends gradually to reduce its sale of arms to Taiwan, leading, over a period of time, to a final resolution. (Terceiro Comunicado Conjunto, Cf. Anexo E).

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos lançam garantias a Taiwan (Cf. Anexo F) e Reagan propõe uma interpretação secreta antagônica ao texto do Terceiro Comunicado, indicando que só serão reduzidas as vendas de armas a Taiwan “se” a China não modernizar as suas forças militares (MANN, 2000).

As relações voltam ao eixo da parceria em 1983 e 1984, com a redução das demandas chinesas e a substituição do secretário de estado Haig, visto como muito favorável aos chineses pela administração Reagan (SUTTER, 2010). O pragmatismo permitiu relações menos atritivas (MANN, 2000). Nesse sentido, Lafeber (1997, p. 320-321) observa: “Reagan had once declared that the Chinese regime was ‘based on a belief in destroying governments like ours’ but in 1984 the President suddenly reversed course.” Ao retornar de sua viagem à China, Reagan sugeriu que a China não seria de fato comunista: “this so-called Communist China” (REAGAN *apud* LAFEBER, 1997, p. 320). Em 1984, os Estados Unidos terminam com a proibição de vendas de armas governo-a-governo para a China, possibilitando vendas de armas de maior tecnologia (RENNACK, 1997). Ao longo dos anos 1980, portanto, as relações entre os dois países são aprofundadas do ponto de vista de inteligência, defesa e comércio (MANN, 2000), mas com cautela: os Estados Unidos precisavam balancear diversos interesses e não gostariam de uma superpotência no leste da Ásia ameaçadora aos aliados mais estratégicos, pois subalternos militarmente, como Coreia do Sul e Japão (MEIJER, 2015a).<sup>136</sup> Conforme Yuan (1995) e

<sup>136</sup> A relação trazia benefícios às duas nações. Com ela os Estados Unidos ampliavam a pressão sobre os soviéticos no flanco oriental, tinham auxílio chave para fortalecer e municiar a resistência afegã à invasão soviética e

Meijer (2015a), os Estados Unidos inverteram na década de oitenta o *China differential* dos anos 1950 e 1960, exportando tecnologias importantes para a China de modo a fortalecer as defesas de Pequim contra um ataque da União Soviética e, ao mesmo tempo, induzir gastos em defesa e restringir o comportamento externo de Moscou. Contudo, mesmo no auge da parceria, nos anos 1980, os Estados Unidos resguardaram-se para não transferir tecnologias críticas à China. (MEIJER, 2015a).

De todo modo, o período Reagan é considerado os “anos dourados” da relação entre a China e os Estados Unidos na Guerra Fria (MANN, 2000). Para Foot (1995), o segundo mandato de Reagan é o auge da parceria entre Estados Unidos e China. Harding (1992) também considera esse período o ápice da cooperação entre os dois países.

A razão, do ponto de vista de Washington, era estratégica. A parceria com a China era um eficaz instrumento de pressão contra a União Soviética, a qual tinha de se preocupar com a sua fronteira ocidental e oriental, arcar com os custos da Guerra do Afeganistão e ainda acompanhar os Estados Unidos em sua corrida armamentista associada ao programa “Strategic Defense Initiative” apelidado de *Star Wars* (Guerra nas Estrelas) de Reagan.<sup>137</sup> De acordo com Halper e Clarke (2004, p. 158), a ofensiva de Reagan contra a URSS não seria tão efetiva sem a aproximação com a China, conquistada com a abertura de Nixon. Conforme Tucker (1995-96), a China foi um fator importante no colapso da União Soviética e já na década de 1970 os soviéticos tentaram evitar a todo custo a aliança sino-americana. Um memorando desclassificado do DOD destaca a importância da parceria para divertir recursos soviéticos:

The Chinese tie down 47 Divisions along the 3,000 miles Sino-Mongolian-Soviet border. About 25% of the Soviet defense effort, or \$40 billion annually, is devoted to counter the direct Chinese threat.... The strategic objectives of U.S. policy to the PRC should be to: maintain, and if possible, enhance China's military value as a strategic counterweight to the Soviet Union. (DOD, 1981 *apud* MEIJER, 2015a, p. 12-13)

No contexto da parceria estratégica e de vastas oportunidades e lucros para o braço econômico do poder de Washington, o discurso do governo Reagan em relação à China na NSS 1987 é integralmente positivo. Os Estados Unidos, inclusive, afirmavam apreciar a diversidade dos sistemas políticos dos dois países.

China's importance speaks for itself. Its attainment of rapid economic growth, while simultaneously making basic economic, social and political changes, is another great achievement in its remarkable history. The United States seeks a close, friendly, and cooperative relationship with the People's Republic of China, outside any alliance,

---

acessavam um mercado gigantesco e pouco explorado. A China, por sua vez, acessava tecnologia e recursos financeiros e conseguia legitimidade política internacional.

<sup>137</sup> Para Kissinger (2015), o governo Reagan percebeu a fraqueza econômica soviética e o presidente “desafiou a União Soviética para uma corrida de armas e tecnologia que ela não poderia vencer”, sendo um desses instrumentos a Iniciativa de Defesa Estratégica: “um escudo defensivo contra ataques de mísseis” (*Ibid.*) que afetaria a capacidade de segundo ataque soviética, portanto deveria ser respondida.

and without any illusions that one is a political or strategic "card" for the other. Simply put, both of us recognize the importance of each to the other in the many shared areas of agreement, even as we appreciate the diversity of our political systems (WHITE HOUSE, 1987, p.15)

Assim, ao final do Governo Reagan os Estados Unidos e a China: (i) mantém relações diplomáticas e uma parceria pragmática; (ii) Washington segue vendendo armas a Taiwan, mas não as mais avançadas; (iii) os laços econômicos e culturais com a China são aprofundados e a China durante toda a década de 1980 tem o status comercial de MFN renovado anualmente; e (iv) a parceria pragmática entre os dois países envolve até mesmo a transferência de armas, inteligência e tecnologia à China (SUTTER, 2010; MANN, 2000). A eleição de George Bush em 1988 não anunciava mudanças na política para a China, pois, à diferença de seus dois predecessores, Bush apregoava a continuidade (MANN, 2000). No entanto, esse presidente enfrentou tempos críticos e refundou a relação entre Washington e Pequim.

\*

No *segundo padrão bipartidário* a política do Executivo dos Estados Unidos para a China foi nucleada na ideia da *parceria pragmática contra a URSS*. Não só a contenção contra Pequim vai deixando a agenda, como a China não se torna um Estado normal, mas uma parceira que recebe tratamento especial. Nesse sentido, a China não foi no período Carter objeto das pressões nas áreas de direitos humanos como os demais países, especialmente os soviéticos. A conjunção de “choque externo”, “reestruturação doméstica” e “ação do líder” gerou uma “mudança de objetivo” (*goal change*) na política externa dos Estados Unidos (HERMANN, 1990) que conduziu à “aliança tácita” entre Washington e Pequim para conter a URSS. (MANN, 2000; COHEN, 2019). Essa parceria compreendia tanto a área comercial quanto a área de segurança, de modo que a Casa Branca favorecia ativamente o fortalecimento da China. Os eventos fundamentais do período foram a possibilidade real de guerra entre URSS e China em 1969, a crise dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, o declínio da *détente* e a invasão da URSS ao Afeganistão em 1979. Apesar de ruídos iniciais em cada governo, foi consolidada a parceria estratégica entre os Estados Unidos e a China, de modo que no período do segundo padrão a Casa Branca tenta conciliar os interesses com Pequim, sendo essa a *era dos comunicados conjuntos*. A intenção da parceria já está presente na abertura do republicano Nixon e avança com o democrata Carter, alcançando o auge no segundo mandato do governo republicano de Reagan, quando a China – em troca da sua ajuda contra a URSS e das oportunidades que a modernização de Deng oferecia ao capital norte-americano – recebeu ajuda econômica, militar e técnica dos Estados Unidos. Segundo Mann (2000, p. 369): “During the two decades before 1989, America increasingly cultivated China, wooed its leaders and secretly

helped China to get the arms and technology that would make it more powerful.” Nesse período: “the United States largely ignored evidence of the darker side of the Chinese regime. It did so in the cause of enlisting China’s help against the Soviet Union.” (*Ibid.*). Deve-se destacar que não ocorreu uma parceria ingênua ou ideológica da parte dos Estados Unidos, mas uma aproximação calculada (JOHNSTON, 2019), de modo que mesmo no auge das relações, na década de 1980, Pequim foi tratada como uma parceira, mas nunca como uma aliada estratégica.

## 2.4 O terceiro padrão bipartidário da política para a China, 1992-2008

Em 1988, dois ex-secretários de estado – Henry Kissinger do partido republicano e Cyrus Vance do partido democrata – delinearam uma agenda bipartidária para a política externa de Washington. Ao tratar da China os autores caracterizaram que as relações sino-americanas eram positivas e promissoras, uma conquista bipartidária que deveria ser aprofundada: “No relationship has changed more dramatically over the past four administrations, of both parties, than America's relations with the People's Republic of China.” (KISSINGER, VANCE, 1988, p. 913). As relações amigáveis seriam um dos poucos processos incontestáveis da política externa dos Estados Unidos: “Sino-U.S. friendship is one of few uncontested achievements of American policy in the past two decades of bitter debates.” (*Ibid.*) E existiria um forte interesse bipartidário em aprofundá-la: “There is a strong bipartisan consensus in favor of developing the relationship further.” (*Ibid.*, p. 914).<sup>138</sup>

O diagnóstico e as propostas desse texto, porém, não resistiram aos tempos críticos de 1989 a 1991, período em que a parceria estratégica entre Estados Unidos e China desmorona em conjunto à dissolução da União Soviética e da Guerra Fria. Nessa conjuntura conturbada ocorreu a derrubada do muro de Berlim, as revoluções no leste europeu, a invasão do Kuwait pelo Iraque, a reunificação da Alemanha e o fim da União Soviética. Um ponto-chave conformando o sistema internacional desde 1985 foi a atuação de Mikhail Gorbachev, secretário-geral do partido comunista soviético, que aprofundou a abertura política soviética

---

<sup>138</sup> Segundo eles, o programa econômico de Deng Xiaoping abria espaço para ampliar as relações bilaterais e a China oferecia oportunidades aos interesses econômicos dos Estados Unidos que, ainda que não tão impactantes como no início da normalização, eram únicas: “the existence of a market of over one billion people and an increasingly open economy are reasons for optimism over the long run about the future of our trade and investment in the P.R.C.” (KISSINGER, VANCE, 1988, p. 914). Os autores afirmam, ainda, que é uma visão limitada e injusta: “continue to include the P.R.C. in less favorable categories for the purposes of technology transfer and financing, especially when we encourage China to maintain adequate defenses because of the strong Soviet military presence nearby.” (*Ibid.*) E eles concluem: “Thus we favor the use of discretionary powers to encourage the transfer of technology to China, to assist economic growth.” (*Ibid.*).

(*Glasnost*) e, em outubro de 1989, proclamou a “Doutrina Sinatra”, findando com o intervencionismo da “Doutrina Brejnev” e desencadeando a derrubada do Muro de Berlim bem como revoluções antissoviéticas no leste europeu (LAFEBER, 1997).<sup>139</sup> A abertura de Gorbachev culminou, não de modo intencional, com o fim da União Soviética em dezembro de 1991 (*Ibid.*), fazendo com que 1991 seja considerado, por muitos autores, a data final da Guerra Fria (PECEQUILO, 2011, p. 299).

É nesse contexto conturbado e acelerado que o presidente republicano George Bush, eleito em 1988, irá governar. Segundo Lafeber (1997, p. 336): “The Bush administration, moreover, had no idea how to devise a policy that could replace the forty-three year-old containment policy.” Conforme Cohen (2019), o presidente Bush era um dos presidentes que mais conhecia a China em toda a história dos Estados Unidos. A visão para a China de Bush era estratégica e próxima da leitura realista de Nixon-Kissinger e, assim, o presidente republicano tentou dar sequência ao padrão diplomático anterior (MANN, 2000; KISSINGER, 2011; COHEN, 2019).

No início do seu mandato Bush enfrentou um evento explosivo para as relações sinoamericanas: a repressão do governo chinês aos protestos na Praça Tiananmen (Praça da Paz Celestial) em junho de 1989.<sup>140</sup> As manifestações em Tiananmen ocorriam há meses e, após a lei marcial decretada em vinte de maio de 1989, o governo decidiu findar os protestos com o uso da força e de munição letal no início de junho (RENNACK, 1997; COHEN, 2019) resultando, segundo um especialista sobre a China, na prisão de algo entre 4.500 e 10.000 manifestantes e na execução de entre 12 a 100 pessoas (HARDING, 1992).<sup>141</sup> Outras estimativas indicam um número muito maior de mortos, acima de mil.

Em decorrência da viagem de Gorbachev a Pequim, as manifestações de Tiananmen coincidiram com grande presença da imprensa internacional. Assim, as imagens da violência foram transmitidas ao planeta e reverteram as expectativas internacionais sobre a abertura e liberalização política da China, fomentadas desde a viagem de Nixon (MANN, 2000; DUMBAUGH, 2000; SUTTER, 2010). O recorte televisivo na mídia estadunidense sobre a China, tradicionalmente estereotipado, deixou de ser a “China virtuosa que se abria” para ser a

---

<sup>139</sup> Desde a chegada de Mikhail Gorbachev ao poder na URSS (1985-1991) as tensões da Guerra Fria diminuíram, no contexto da chamada *segunda détente* (VAISSE, 2013; LAFEBER, 1997). Portanto, o episódio de Tiananmen ocorre em um contexto de enfraquecimento da importância estratégica da China para os Estados Unidos.

<sup>140</sup> O episódio é classificado por alguns como “massacre” (MANN, 2000), e por outros como “tragédia” ou “crise” (KISSINGER, 2011).

<sup>141</sup> Lideranças chinesas, como Deng Xiaoping, afirmavam que os Estados Unidos estavam profundamente envolvidos com o movimento estudantil de Tiananmen. (FEWSMITH, 2008, p. 46).

“China repressiva”.<sup>142</sup> A imagem da China foi deteriorada (COHEN, 2019) e a arena doméstica dos Estados Unidos ganhou contornos que lembravam o ambiente hostil da política para a China dos anos 1950.

**Figura 24 – Fotografia icônica de Tiananmen: “Tank Man”, junho de 1989**



Fonte: Foto de Jeff Widener<sup>143</sup>

Imediatamente após Tiananmen, em 5 de junho de 1989, o presidente Bush classificou que a relação com a China era vital, mas era necessário repreender o governo chinês: “And now is the time to look beyond the moment to important and enduring aspects of this vital relationship for the United States” (BUSH, 1992, Cf. Anexo G). O presidente, então, determinou uma série de sanções: (i) a suspensão das exportações de armas, governamentais ou privadas, para a China; (ii) a suspensão das visitas entre líderes militares dos dois países; (iii) a indicação de uma revisão simpática aos estudantes chineses que quiserem continuar mais algum tempo nos Estados Unidos; e (iv) afirmou que reavaliaria outros aspectos da relação bilateral se outros eventos violentos acontecessem. (Cf. Anexo G). Em 20 de junho, o governo Bush também cancelou todas as visitas de alto nível e, em coordenação com os aliados, bloqueou a possibilidade de a China tomar empréstimos do Banco Mundial e do Japão, criando sérias dificuldades para os planos de desenvolvimento de Pequim (MANN, 2000).<sup>144</sup>

<sup>142</sup> “[...] stories in the American media tend to be governed at any given time by a single story, image or concept. In the 1950s and the 1960s, the “frame” was of China as little blue ants or automatons. In the 1970s, following the Nixon administration’s opening, the frame was of the virtuous (entertaining, cute) Chinese.... In the 1980s, the frame was that China was “going capitalist.” And for most of the 1990s, the frame was of a repressive China.” (MANN, 1999, p. 102)

<sup>143</sup> Disponível em: <http://100photos.time.com>; Acesso em 20/09/2019.

<sup>144</sup> Para Brent Scowcroft (2006), conselheiro de segurança nacional do governo George Bush, a reação dos Estados Unidos a Tiananmen foi moderada e acordada com os chineses. A administração Bush preferiu não ampliar a pressão internacional sobre a China, direcionando as atenções para a Europa. (SCOWCROFT, 2006).

No Congresso, com as duas casas controladas pelos democratas, a ação de Bush foi vista como muito tímida. O líder dos democratas no Senado, o senador George Mitchell, clamou por mais sanções, como a revogação do status de nação mais favorecida (MFN) (DESTLER, 2005). Nos meses posteriores, a Casa Branca e representantes do *Big Business* pressionaram o senador Mitchell, sem sucesso, para ele reduzir as críticas e conter as propostas legislativas de punição na área comercial (MANN, 2000, p. 198-200).

Pouco após estabelecer as sanções, o governo Bush, no contexto da Guerra Fria e receando que o afastamento de Pequim reavivaria a parceria sino-soviética, tenta retomar os contatos com os chineses. Bush envia à China, em missão secreta, o Conselheiro de Segurança Nacional, Brent Scowcroft, para reestabelecer os contatos de alto nível (MANN, 2000; COHEN, 2019). A viagem de Scowcroft, no final de junho de 1989, tinha por objetivos: reabrir as linhas de comunicação; demandar que os chineses não utilizassem novamente da violência; informar que as sanções se deram em função do horror e da pressão da opinião pública; e que se queria preservar as boas relações com Pequim, sobretudo a cooperação de segurança contra a União Soviética (MANN, 2000; COHEN, 2019). Essa viagem revela, como argumenta Evron (2019), que as sanções de Bush após Tiananmen foram articuladas de modo “expressivo”, isto é, mais para sinalizar para a opinião pública doméstica e internacional do que para forçar mudanças no Estado alvo.

Ao final de 1989, em meio às pressões dos democratas contra a política de Bush para a China, é descoberta a viagem secreta de Scowcroft, o que aumenta as críticas e a pressão sobre George Bush.<sup>145</sup> Para a opinião pública e para o Congresso a resposta da Casa Branca era excessivamente moderada e a China passou a ser um objeto de críticas constantes no debate público. Vários projetos de lei contra a China foram aprovados no Congresso e, depois, vetados por Bush, aumentando o desgaste do presidente. Desse modo, Tiananmen fortaleceu o papel do Congresso nas relações com a China (DUMBAUGH, 2000; SUTTER, 2010; MANN, 2000). Conforme James Mann, após Tiananmen: “Congress and American public opinion would no longer permit as amicable a relationship with China as the executive branch often sought to pursue” (MANN, 2000, p. 193).<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> A viagem secreta de Scowcroft para normalizar as relações após Tiananmen é comentada por Nye (1990) como uma situação na qual a supremacia da *realpolitik* solapou uma parte do poder brando dos Estados Unidos.

<sup>146</sup> Após 1989 o Congresso dos Estados Unidos assumiu um papel importante na política para a China, atuando como uma variável interveniente: “But especially after 1989, Congress’s involvement in China policy was far more pervasive. American decisions about Chinese students, grain sales, human rights, arms-control policies, business contracts and transfers of technology were not only influenced but, in some cases, initiated by Congress.” (MANN, 2000, p. 11).



No restante do seu mandato o presidente George Bush foi duramente criticado e teve de gastar o seu capital político vetando projetos de lei contra a China, em função dos imperativos da parceria estratégica e dos interesses comerciais. Nesse período, foi forte o lobby empresarial para não ser retirado o MFN da China (MANN, 1991b). Quando as pressões arrefeceram, o presidente Bush progressivamente retirou as sanções contra a China estabelecidas após Tiananmen, e em junho de 1991 quase todas estavam relaxadas ou retiradas (MANN, 1991a).

No final de dezembro de 1991, ocorreu a efetiva desintegração da União Soviética. O imperativo estratégico, já fragilizado com a liderança Gorbachev na URSS, se dissipa e o Executivo começa a reorientar sua política para a China. Nos meses finais de 1991 James Lilley, ex-embaixador dos Estados Unidos na China, argumenta publicamente que o “Comunicado de Xangai” era um anacronismo, que seria necessário apoiar Taiwan e que se deveria manter a balança equilibrada no estreito de Formosa, isto é, vender armas avançadas a Taiwan (COHEN, 2019). Conforme Tao Xie (2009, p. 144), dois eventos alteraram de modo fundamental a relação entre sinoestadunidense: Tiananmen e a queda da União Soviética que terminou com a razão estratégica da parceria bilateral.

Do ponto de vista do Executivo, o episódio crucial foi o fim da URSS. Conquanto Tiananmen tenha modificado a postura congressual, a aliança entre os Estados Unidos e a China no final dos anos 1970 e na década de 1980 se deu independentemente das violações sistemáticas aos direitos humanos da parte de Pequim (MANN, 2000). Do mesmo modo, a longa aliança entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita é outro indício de que a defesa dos direitos humanos é uma bandeira importante para os Estados Unidos desde que não trave interesses estratégicos do país (HUNTINGTON, 1999).<sup>147</sup> Não é difícil projetar que Tiananmen teria sido um episódio perdoável e contornável caso a Guerra Fria perdurasse por mais alguns anos. De todo modo, como adveio o colapso da URSS e o fim da Guerra Fria, foi destruída a *rationale* da parceria estratégia entre Estados Unidos e China (MANN, 2000; JOHNSON, 2007; TAO, 2009; SUTTER, 2010) e o fundamento do segundo padrão ruiu.<sup>148</sup>

A nova configuração do sistema internacional trouxe outras implicações importantes. O fim do conflito diminuiu a alavancagem de segurança que os Estados Unidos tinham sobre os aliados, especialmente os Europeus, o que havia permitido forte influência a Washington na era

<sup>147</sup> Segundo Mandelbaum (1997, p. 82): “Russian and Chinese human rights violations offend American sensibilities; they do not directly affect American national interests.”

<sup>148</sup> Segundo Johnson: “As relações amigáveis que os Estados Unidos tiveram com a China durante os últimos 18 anos da era da Guerra Fria, depois do histórico realinhamento Nixon-Kissinger, eram baseadas numa oposição comum à URSS. O colapso da União Soviética, portanto, pôs fim à principal utilidade da China para os Estados Unidos como aliada, e, ao mesmo tempo, reforçou sua nova condição de possível rival a longo prazo da hegemonia americana.” (JOHNSON, 2007, p. 203-204).

bipolar (MASTANDUNO, 2009).<sup>149</sup> Modificou-se também o modelo de política externa, perdeu vigor o *modelo elitista* de política externa, nucleado no Executivo, e despontou o *modelo pluralista*, no qual é maior espaço para que as forças domésticas influenciem a política externa do país. (SUTTER, 2010).<sup>150</sup> Por sua vez, a queda da URSS e a saída dos comunistas do poder em diversos países do leste europeu fez crescer a sensação de insegurança do PCC (MANN, 2000). Conforme Garver (2016), o socialismo passava a existir em apenas um grande país.<sup>151</sup>

A reconfiguração do sistema internacional também corroeu grande parte da alavancagem da China sobre os Estados Unidos e aumentou o interesse da Casa Branca em Taiwan, entendida como local de oportunidade econômica, cliente de armas, e ilha estratégica para projetar poder no leste da Ásia. Se na década de 1980 os Estados Unidos buscavam uma posição de equidistância com relação à China e Taiwan, nos anos 1990 há uma reaproximação entre Washington e Taipei.

Novas bases para a política para a China começam a ser delineadas em 1992. A decisão que reconhece a nova situação, sendo um *ponto de virada*, foi a venda autorizada por George Bush de 150 caças de última geração (F-16) para Taiwan em 1992, no meio da campanha eleitoral (SUTTER, 2010). A venda desses aviões de combate, que não poderiam ser vendidos à China em função do embargo estabelecido em Tiananmen, consolidou o fim da velha parceria, sendo a demonstração cabal de que a política de segurança amistosa do final dos anos 1980 não retornaria e os Estados Unidos reavaliavam seus compromissos prévios, bem como demonstravam interesses econômicos e estratégicos em Taiwan.<sup>152</sup> Para James Mann (2000, p. 269): “[The sales of F-16] illustrated, more than any other event of the early 1990s, how the end of the Cold War had altered the relationship between the United States and China.”<sup>153</sup> A decisão de George Bush sinalizou que não mais existiam obstáculos estratégicos para a aproximação com Taiwan contra os interesses da China.

<sup>149</sup> Os Estados Unidos, porém, mantiveram alavancas poderosas contra aliados e adversários, como o controle do petróleo no Oriente Médio, a capacidade de prover segurança e acesso ao seu mercado de consumo doméstico, o maior e mais dinâmico do planeta.

<sup>150</sup> Para Sutter (2010, p. 100), o final da Guerra Fria terminou com o modelo elitista de política externa, nucleado no Executivo, e consolidou um modelo pluralista de política externa, no qual diversas agências do Executivo têm importância, ocorrendo certa distribuição do poder, com papel maior para o Congresso, sendo saliente um menor consenso sobre a direção da política externa dos Estados Unidos.

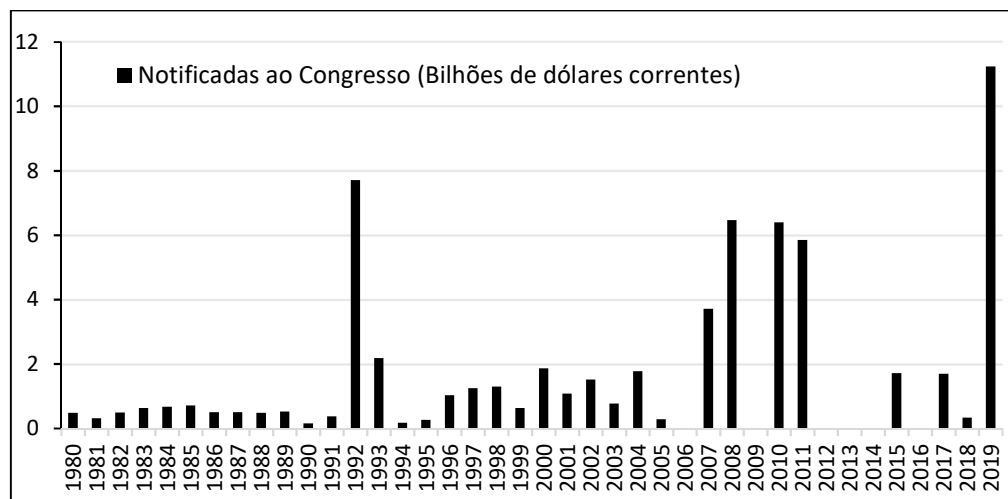
<sup>151</sup> No período de menos de dez anos, vários episódios colocaram o PCC em alerta: (i) as manifestações da Praça Tiananmen (1989), (ii) a vitória esmagadora da coalizão liderada pelos Estados Unidos na Guerra do Golfo (1990); (iii) a venda de armas dos Estados Unidos para Taiwan; e (iv) a resposta dos Estados Unidos a terceira crise do estreito de Taiwan. Para Lampton (2001), a Guerra do Golfo gerou temores e mudanças profundas no pensamento estratégico chinês, que passou a considerar a centralidade da estrutura tecnológica para a vitória na guerra moderna.

<sup>152</sup> No início dos anos 1980 o governo Reagan só permitiu Taiwan adquirir caças antiquados, como o FX, pois não queria contrariar Pequim com a venda de caças avançados como o F-16. (MANN, 2000).

<sup>153</sup> Essa venda, de acordo com Suettinger (2003), foi uma decisão presidencial que teve resistência do DOS e foi amparada pelo DOD, de modo que o Pentágono empreendeu a justificativa burocrática para a decisão.

Ainda que alguns autores evitem pontuar, deve-se mencionar que a venda dos caças F-16 em 1992 foi, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, um evidente desrespeito ao compromisso dos Estados Unidos no Terceiro Comunicado Conjunto de 1982 (JOHNSON, 2007).<sup>154</sup> Como notado na Figura 25, após o fim da Guerra Fria os Estados Unidos não reduziram as armas providas a Taiwan, ao contrário, ampliaram as vendas.<sup>155</sup>

**Figura 25 - Vendas de armas dos Estados Unidos para Taiwan, 1980-2019**



Fonte: Elaboração própria com dados de Kimball (2012) para 1980-1989; Kan (2014b) para 1990-2013, e *Federal Register* para 2014-2019.

A venda de armas em 1992 cumpria um objetivo eleitoral de George Bush que, com dificuldades nas pesquisas, queria amealhar os votos do Texas, local onde os F-16 eram fabricados. Além disso, a demanda de Taiwan era legítima, afinal a China havia adquirido caças russos anteriormente, o que poderia modificar a balança de poder e convidar a aventuras de Pequim (MANN, 2000). Contudo, a ação dos Estados Unidos, descumprindo uma declaração formal, evidentemente comprometeria futuros acordos com a China e a própria confiança de Pequim nas posições defendidas por Washington, dando legitimidade interna à modernização militar chinesa. Ao ativar a lógica do dilema de segurança, pode-se lembrar das palavras de Lao Tzu: “The journey of a thousand miles begins with one step.”<sup>156</sup>

É válido rememorar que no mesmo ano, 1992, foi elaborado o *Defense Planing Guidance* (DPG), conhecido como “Doutrina Wolfowitz”, que indicava, conforme os trechos vazados à imprensa, que os Estados Unidos atuariam no cenário pós-Guerra Fria para impedir

<sup>154</sup> O que relembra a observação de Sêneca: “aliena vitia in oculis habemus, a tergo nostra sunt”.

<sup>155</sup> Essa decisão, em conjunto à doutrina da intervenção humanitária e o uso da força por parte dos Estados Unidos por fora do Conselho de Segurança da ONU (como na Guerra do Kosovo e na Guerra do Iraque) são elementos subjacentes ao desejo da modernização militar da China.

<sup>156</sup> Conforme o provérbio: “quem apanha não esquece”.

o surgimento de outra superpotência ou um rival regional, isto é, buscariam manter o que ficou caracterizado como a unipolaridade (THE NEW YORK TIMES, 1992; LAYNE, 2006): “Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival [...] to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southweast Asia.” (apud THE NEW YORK TIMES, 1992). Tendo em vista essa leitura, é possível indicar que a China, não sendo uma potência dependente do ponto de vista de segurança, voltava ao radar da competição estratégica dos Estados Unidos como antagonista.

Deve-se mencionar, ainda, alguns pontos da relação comercial no governo Bush. Nesse período, as negociações para a entrada da China na OMC continuavam ocorrendo. Em função de barreiras ao comércio, legislação fraca e da importante participação estatal na economia chinesa ocorrem atritos nessa arena. O principal enfrentamento entre a China e o USTR ocorreu no tocante aos temas de propriedade intelectual. Em 1990, o USTR ameaçou estabelecer tarifas contra a China caso o país não diminuísse as barreiras não tarifárias aos produtos estadunidenses. No início de 1991, a China foi o primeiro país a ser classificado como *Priority Foreign Country* (PFC) no relatório S301 em função da pirataria de fármacos, software, livros e músicas. As negociações, que se desenrolaram sobre a sombra da retaliação, culminaram com um acordo em 16 de janeiro de 1992 no qual a China comprometeu-se a propiciar a proteção de patentes e respeitar os padrões internacionais com relação aos direitos de propriedade de computadores, software, livros e gravações (SUETTINGER, 2003, p. 132).

Na eleição de 1992, o democrata William Clinton, com uma plataforma em grande medida doméstica, derrotou o presidente George Bush. Ele arguiu conforme o seu slogan (*It's the economy stupid*) que Bush deixara a economia de lado e o criticou por falta de visão e ousadia em matéria de política externa. (PECEQUILO, 2011; KISSINGER, 2015). No tocante à China, a crítica de Clinton ao presidente republicano foi aguda. Já na convenção democrata que oficializou sua candidatura em julho de 1992, Clinton afirmou que em seu governo os Estados Unidos “will not coddle tyrants, from Baghdad to Beijing” (apud MANN, 2000, p. 262); uma forte crítica contra o presidente republicano. Com a proximidade de Tiananmen, o democrata criticou a política para a China de George Bush e defendeu condicionar a renovação do MFN ao desempenho chinês na área de direitos humanos.

Portanto, a chegada de Clinton ao poder gerou a expectativa, como em 1976 e 1980, de mudanças profundas na relação com a China. E, de modo similar, as tensões cresceram no início, sendo revertidas posteriormente. No primeiro ano, o governo Clinton adotou uma linha

confrontacionista e anunciou, após renovar o MFN para a China, que condicionaria a renovação do MFN do ano seguinte à significativa melhora do desempenho chinês na área de direitos humanos (Cf. Anexo H).<sup>157</sup> De acordo com o *National Security Advisor*, Anthony Lake:

It is in the interest of both our nations for China to continue its economic liberalization while respecting the human rights of its people and international norms regarding weapons sales. That is why we conditionally extended China's trading advantages, sanctioned its missile exports and proposed creation of a new Radio Free Asia. We seek a stronger relationship with China that reflects both our values and our interests. (LAKE, 1993)

Essa sequência de episódios – embargo de armas, venda de armas avançadas para Taiwan, condicionar a renovação da MFN ao desempenho de direitos humanos da China, a proposta de criação da “Radio Free Asia” – indicava que as relações entre os Estados Unidos e a China não só saíam da parceria estratégica, como caminhavam para a inimizade e o conflito. Clinton tencionava o fundamento comercial, sustentado a duras penas por George Bush, com o objetivo de aumentar a pressão sobre o regime de Pequim e conduzir à mudança de regime.<sup>158</sup>

A pressão pela via comercial, porém, foi bloqueada por uma força política doméstica: o novo *China Lobby*.<sup>159</sup> Em maio de 1993, uma coalizão empresarial enviou a Clinton uma carta assinada por 298 empresas e 37 associações comerciais se opondo a qualquer condicionalidade no que diz respeito ao status de MFN para a China (DESTLER, 2005). De acordo com Destler, a campanha da coalizão de negócios em favor das relações comerciais normais com a China foi única, pois não tinha sido orquestrada pelo Executivo. No caso em questão, a coalizão empresarial, que continha empresas como a “Boeing” e a “General Eletrics”, receava grandes perdas monetárias, bem como aspirava ao futuro, porquanto o mercado chinês, de rápido crescimento, era fundamental nas estratégias de exportação e investimento das principais corporações (DESTLER, 2005). Esse lobby, de acordo com Destler, “talvez tenha sido “a mais formidável coalizão a favor do comércio criada pelas empresas estadunidenses por iniciativa própria.”<sup>160</sup> (DESTLER, 2005, p. 212). Perante as possíveis perdas econômicas, formou-se a

<sup>157</sup> Segundo Weisskopf (1993), essa decisão já sinalizava um recuo de Clinton com relação às suas bandeiras eleitorais, sendo já influenciada pelo novo lobby da China realizado pelas empresas americanas.

<sup>158</sup> O interesse na mudança de regime é evidente em discursos e em outras instituições estadunidenses de política externa. O *National Endowment for Democracy*, conforme os dados compilados por Hale (2003), aplicou na década de 1990 grandes somas de dinheiro na China e na Rússia para fomentar a democracia. Quando se considera que no mesmo período a Arábia Saudita, que também não era uma democracia, não recebeu qualquer quantia para o fomento da democracia, o argumento de críticos de que o NED é um braço informal do Executivo ganha força.

<sup>159</sup> Segundo Lafeber (1997, p. 351): “In the 1992 campaign, Clinton had condemned Bush for increasing trade ties with the booming economy of 1,2 billion Chinese while Beijing's communist leaders brutalized dissenters. But by 1994-1995 Clinton had bent to the \$40 billion of bilateral trade (overwhelmingly in China's favor) and the demands of U.S. business groups who had formed a new China Lobby.”

<sup>160</sup> Dumbaugh elenca alguns setores integrantes do lobby: “They include: agribusiness interests and farmers; importers of toys, clothing and textiles, electronic products, shoes, and other consumer goods manufactured in China; high-tech, telecommunications, energy, and manufacturing industries concerned with increasing exports; the entertainment industry; and the financial and services sectors, among others.” (DUMBAUGH, 2000, p. 25)

“quinta coluna comercial” (HIRSCHMAN, 1980, p. 29): “If conditions are such that the possible loss from a stoppage of trade would fall with special weight upon certain groups within the country, these groups are likely to form a sort of ‘commercial fifth column.’ ”

Portanto, o *big business*, que desde os anos 1980 havia aproveitado as oportunidades na China, estava interessado em manter e ampliar os negócios com o gigantesco mercado chinês e realizou um forte *lobby* para que a pressão no regime chinês não envolvesse o MFN, travando os negócios com a China (MANN, 2000; DUMBAUGH, 2000; BACEVICH, 2003; DESTLER, 2005).<sup>161</sup> Como observam vários autores (MANN, 2000; DESTLER, 2005; LAMPTON, 1994), o governo Clinton foi um governo muito influenciado pelos interesses das grandes empresas.<sup>162</sup> Nas palavras de Mann (2000, p. 303): “The business community’s influence over America’s relations with the rest of the world was vastly greater in 1994 than it had been in 1983; commerce was much closer to the heart of the Clinton administration’s foreign policy”.

A China, por sua vez, decide apostar que a condicionalidade de Clinton era um blefe, e a ignora, pouco modificando suas práticas de direitos humanos (COHEN, 2019).<sup>163</sup> Os tomadores de decisão chineses tinham ciência das divisões burocráticas sobre a medida e da forte pressão dos setores empresariais sobre o governo Clinton. (*Ibid.*)<sup>164</sup> Em meio às disputas, o Ministro das Finanças da China, Liu Zhongli, pontuou, em março de 1994, o que considerava ser o padrão triplo dos Estados Unidos com relação aos direitos humanos:

The United States maintains a triple standard. For their own human rights problems they shut their eyes. For some other countries’ human rights questions they open one eye and shut the other. And for China, they open both eyes and stare. (LIU, 1994 *apud* LAMPTON, 2001, p. 111).

Em 1994, Clinton voltou atrás em sua política de tornar dependente a renovação do MFN ao desempenho chinês nos direitos humanos, ele não só renovou o status comercial chinês como afirmou que a condicionalidade não seria critério para a renovação do MFN nos anos seguintes (Cf. Anexo I; MANN, 2000). O lobby do *big business* foi a principal força a favorecer essa mudança. No dilema entre os direitos humanos (e interesses geopolíticos) *versus* os interesses comerciais da comunidade de negócios dos Estados Unidos, Clinton decidiu-se pelos

<sup>161</sup> Mann (2000, p. 290) elenca alguns fatores para a mudança: “the business community’s unhappiness, the pressure from the Pentagon, Kissinger’s efforts and the series of acrimonious public confrontations with Beijing”.

<sup>162</sup> De fato, o governo Clinton constituiu para a área econômica até mesmo o “National Economic Council”, em similaridade ao que Truman havia feito no início da Guerra Fria (VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2017).

<sup>163</sup> Nesse cenário em que a China mostrava resiliência e o PCC permanecia firme no poder, o ex-presidente Nixon classificou: “We may have created a Frankenstein.” (*apud* SAFIRE, 2000).

<sup>164</sup> O secretário de estado Christopher fez uma viagem à China para defender a condicionalidade e foi tratado asperamente tanto por oficiais chineses em Pequim quanto após o seu retorno aos Estados Unidos, quando o CFR realizou um fórum público no qual três ex-secretários de estado e outros notáveis criticaram a política de condicionalidade de Clinton (DESTLER, 2005, p. 212; MANN, 2000).

últimos, ou o “engajamento” que era uma palavra código para “sem sanções” (MANN, 2012, Cap. 14) De acordo com Mann (2000), a reversão política de Clinton reforçava o padrão duplo, a hipocrisia, da política de Washington para a China: “The only difference was that in the 1970s, America put aside its democratic ideals in order to cultivate China’s support against the Soviet Union; in the 1990s, it did so for other reasons, including America’s economic interests and the need for stability in Asia.” (MANN, 2000, p. 311).

As tensões sino-americanas subiram em 1995, quando foram lançadas as sementes do que ficou conhecido como a Terceira Crise do Estreito de Taiwan [1995-1996]. Após um processo controvertido e em decorrência da pressão pública de grupos pró-Taiwan, Clinton permitiu que o presidente de Taiwan fizesse uma viagem aos Estados Unidos, mesmo após oficiais do Executivo afirmarem que a permissão de viagem seria negada (SUTTER, 2010; MANN, 2000). O giro de Clinton enfureceu Pequim, aumentando as tensões no estreito de Taiwan. No final do ano, a China começou a disparar misseis nos arredores da ilha para constranger as eleições que se dariam no ano seguinte, as quais seriam as primeiras eleições abertas da ilha e poderiam instigar o separatismo. Esse período de tensão só foi encerrado em março de 1996, quando, após fracassarem os protestos privados com os líderes chineses, a administração Clinton decide agir e realiza, nas palavras do Pentágono: “a show of force to diffuse tensions between China and Taiwan” (DOD, 1997a, p. 264). Os Estados Unidos mobilizaram a Sétima Frota e deslocaram dois grupos de batalha, cada um nucleado em um porta-aviões, para as imediações de Taiwan, porém sem entrar no estreito. Conforme o DOD: “[...] in March the USS Nimitz (CVN-68) and USS Independence (CV-62) Carrier Battle Groups (CVBG) moved into the South China Sea in a measured, but swift response to tensions in the Taiwan Strait.” (*Ibid*, p. 255). Conforme Gellman (1998) e Mann (2000), essa crise gerou alta-tensão e existiu a possibilidade de guerra entre Estados Unidos e China. A ação de Washington findou a crise, mas gerou repercussões importantes tanto na China quanto nos Estados Unidos. Conforme Green (2017, p. 471): “The impact of the 1995-1996 Taiwan crisis on U.S. relations with both Japan and China was profound.”

Essa crise modificou a arena doméstica dos Estados Unidos, crescendo as pressões de conservadores e da comunidade estratégica para que a China fosse tratada como inimiga. Em meados de 1996, os neoconservadores William Kristol e Robert Kagan, criticaram a política de defesa de Clinton e defenderam a importância de maiores gastos militares e da mudança de regime (*regime change*) na China: “Whether or not the United States continues to grant most-favored-nation status to China is less important than whether it has an overall strategy for containing, influencing, and ultimately seeking to change the regime in Beijing.” (KRISTOL;

KAGAN, 1996, p. 23). No final de 1996, foi investigada a possível interferência da China para ajudar na reeleição de Bill Clinton. Em junho de 1997, foi lançado o *think tank* neoconservador “Project for the New American Century” (PNAC) que criticou a política externa e de defesa dos Estados Unidos. Na declaração de princípios do PNAC há uma referência indireta à China: “the promise of short-term commercial benefits threatens to override strategic considerations. As a consequence, we are jeopardizing the nation’s ability to meet present threats and to deal with potentially greater challenges that lie ahead.” (PNAC, 1997). O documento foi assinado por diversos republicanos e indivíduos historicamente próximos do Pentágono como: Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Zalmay Khalilzad, Aaron Friedberg, Elliot Cohen, Stephen Rosen, Lewis Libby, Henry Rowen, Frank Gaffney e Peter Rodman.<sup>165</sup> No mesmo ano, ocorreu uma disputa burocrática dentro do Departamento de Defesa envolvendo o secretário de defesa Cohen contra o diretor do ONA, Andrew Marshall. Cohen desejava diminuir o status do ONA, mas foi derrotado perante pressão pública de associados de Marshall. (SILVERSTEIN, 1999). Na segunda metade dos anos 1990, o DOD também patrocinou uma série de estudos sobre a China e a sua cultura estratégica, entre eles o de Pillsbury (2000).

No Congresso, os republicanos clamaram por maior assertividade. Em 1998, foi realizada a “Comissão para avaliar a ameaça de míssil balístico aos Estados Unidos”, também chamada de *Rumsfeld Commision*, a qual criticou as avaliações de inteligência sobre o baixo risco dessa ameaça e indicou a necessidade de um escudo de defesa de mísseis. O relatório final indicou que a China constituía uma ameaça ao contribuir com a proliferação de mísseis. No mesmo ano, após revelações do “The New York Times” de que empresas norte-americanas haviam transferido expertise que favoreceriam a precisão dos mísseis balísticos chineses foi criada uma comissão especial no Congresso, coordenada pelo republicano Chris Cox, para investigar a atuação da China nos Estados Unidos. (MANN, 2004). O controverso relatório final, o *Cox Report*, concluiu que a China havia roubado informações sobre as armas nucleares dos Estados Unidos. Em 2000, os neoconservadores lançaram o livro *Present Dangers*, editado

---

<sup>165</sup> Cheney foi secretário de defesa de George Bush, e depois vice-presidente de G.W. Bush. Rumsfeld foi secretário de defesa de Ford e, depois, voltou ao cargo com G.W. Bush. Wolfowitz foi subsecretário de defesa Bush pai e teve cargos estratégicos no governo Reagan. Khalilzad foi assistente de Wolfowitz no governo George Bush (MANN, 2004). Friedberg, Cohen e Rosen foram alunos e protegidos do diretor do ONA, Andrew Marshall (KREPINEVICH, WATTS, 2014). Friedberg também prestou consultoria ao Pentágono na década de 1990. Libby foi do DOD no governo George Bush. Rowen foi diretor da RAND e do National Intelligence Council (*Ibid.*) Gaffney foi assessor do secretário de defesa no governo Reagan. Rodman foi assessor de segurança nacional de Reagan.



por Kagan e Kristol, que classifica a China como um “Rising Power” e o principal desafio internacional aos Estados Unidos.<sup>166</sup>

Perante a crise de Taiwan e nesse contexto doméstico, a Casa Branca toma duas decisões. Por um lado, Clinton, influenciado pela comunidade de negócios, articulou uma política pragmática e buscou ampliar os contatos diplomáticos e normalizar as relações com Pequim para diminuir as possibilidades de erros de cálculo e de uma escalada na Questão de Taiwan (SUTTER, 2010). No SOTU 1997, o presidente democrata não infla a ameaça (*threat inflation*) como G.W. Bush fez com o Iraque (KAUFMANN, 2004); ele realiza, na verdade, uma legítima “deflação da ameaça” (*threat deflation*) buscando legitimar as relações políticas e econômicas com a China: “We must pursue a deeper dialog with China for the sake of our interests and our ideals. An isolated China is not good for America; a China playing its proper role in the world is.” (CLINTON, 1997). Clinton argumenta que: “[...] engaging China is the best way to work on our common challenges like ending nuclear testing and to deal frankly with our fundamental differences like human rights.” (*Ibid.*). Em sua viagem à China, no ano de 1998, Clinton propôs, inclusive, a busca por uma “parceria estratégica” entre os dois países (MANN, 2000). Nessa viagem, o presidente ainda declarou que os Estados Unidos iriam se pautar em relação a Taiwan pelos “três não”: não apoiariam a independência, não apoiariam a criação de duas Chinas e não apoiariam a entrada de Taiwan nas Nações Unidas (MANN, 2000, p. 366). Um posicionamento que agradou a Pequim e foi criticado pelos republicanos e pelos neoconservadores.

Por outro lado, dentro do governo Clinton começa a ser consolidada a imagem da China como adversária geopolítica real e Washington decidiu construir parcerias diplomáticas e de defesa na Ásia Pacífico. Anteriormente, a Ásia havia saltado na agenda estratégica dos Estados Unidos.<sup>167</sup> Em setembro de 1993, foi publicado o *Report on the Bottom-Up Review* no qual é afirmado: “it has become clear that the framework that guided our security policy during the Cold War is inadequate for the future” (DOD, 1993, p. viii). Esse documento indicou a redução do pessoal militar de 2,17 milhões para 1,4 milhões em 1999, bem como recomendou a redução das tropas posicionadas além dos oceanos para 100 mil, defendendo uma paridade entre a Europa e a Ásia. Essa paridade consolidava uma grande mudança de ênfase em favor da Ásia, tendo em vista que na Guerra Fria a proporção era geralmente de 3:1 em favor da Europa.

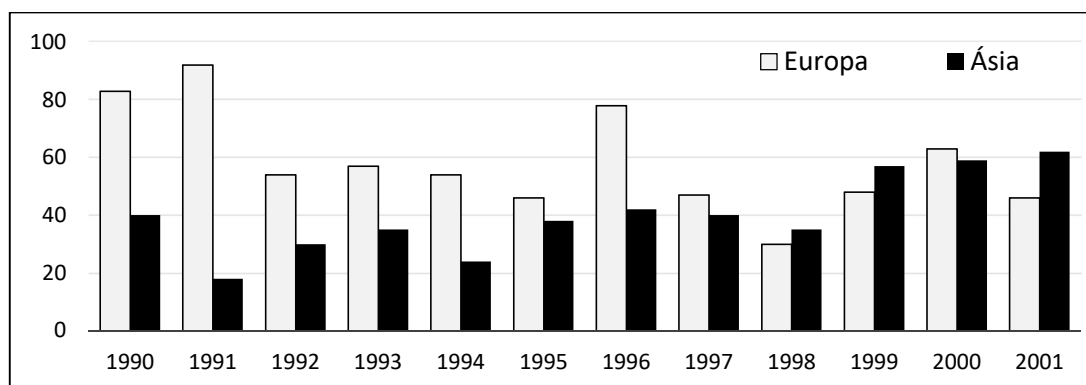
<sup>166</sup> No geral, os neoconservadores trabalham com a hipótese de que a China continuará ascendendo e buscará alcançar a hegemonia regional por meios bélicos, o que prejudicará os interesses e os valores dos Estados Unidos, assim como os seus aliados. Nesse livro a Rússia é apresentada como um “Failing Power”.

<sup>167</sup> Em parte, a maior preocupação com a Ásia decorre de questões como as ameaças da Coreia do Norte e as tensões nucleares entre Índia e Paquistão. A China, porém, é um elemento importante para essa centralidade.

(NOBORU, 2012). Em 1995, foi divulgado o “Security Strategy for the East Asia–Pacific Region”, também nomeado como “relatório Nye” (*Nye report*) ou “iniciativa Nye”. No documento, o Pentágono afirma que a aliança com o Japão é a mais vital na região e que os Estados Unidos não farão mais reduções nas forças e manterão em torno de 100.000 militares estacionados na Ásia-Pacífico. (JOHNSON, 1999, p. 51; GREEN, 2017, p. 468-470). Em 1997, foram ampliadas as diretrizes de defesa entre os Estados Unidos e o Japão, sendo afirmado que a cooperação cobriria: “situations in the area surrounding Japan that have a direct impact on the security of Japan” (*apud* GREEN, 2017, p. 471).

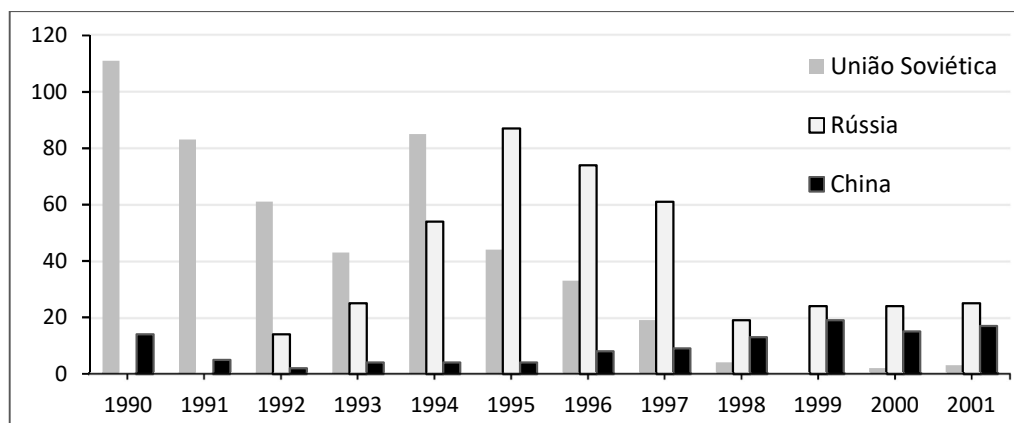
De fato, nos documentos do DOD, a Ásia começa a ser percebida como a região chave na agenda estratégica ao final da década de 1990, sendo ampliado o foco na Ásia após 1996 – como ilustra a Figura 26. (Cf. também Figura 58 p. 232). A centralidade de Moscou para o Pentágono também é consideravelmente reduzida, em particular de 1998 em diante – conforme Figura 27.

**Figura 26 - Frequência dos termos “Europa” e “Ásia” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1990-2001**



Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios dos anos indicados.

**Figura 27 - Frequência dos termos “União Soviética”, “Rússia” e “China” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1990-2001**



Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios dos anos indicados.

A crise no estreito de Taiwan amplificou a preocupação do DOD com a Ásia e com a China e consolidou a leitura do Pentágono da China como adversária a ser contida.<sup>168</sup> De todo modo, existiam disputas dentro do DOD, como as indicadas, e a própria Casa Branca tem de balancear uma série de interesses com relação à Pequim. Assim, só em 1999 a leitura do DOD ganhou maior influência no governo Clinton.<sup>169</sup>

Entrementes, foi consolidada a ideia de que a Índia poderia ser uma importante parceira para balancear a China.<sup>170</sup> Conforme Wetering (2016, p. 83), o discurso político da Casa Branca com relação à Índia começou a mudar em 1997. No ano de 1998, em meio ao teste nuclear indiano, Clinton criticou o teste, mas afirmou o grande potencial do sudeste da Ásia para o bem. (*Ibid.*, p. 103).<sup>171</sup> Na crise de Kargil (ou Guerra de Cargil) em 1999 os Estados Unidos, pela primeira vez na história, ofereceram total apoio à Índia contra o Paquistão (*Ibid.*). No mesmo ano, foram feitas as tratativas para as viagens de Clinton aos países no entorno estratégico da China, como Índia e Vietnã, que não recebiam uma visita do presidente dos Estados Unidos há décadas.<sup>172</sup> O final do governo Clinton marca o início de um maior engajamento dos Estados Unidos na Ásia Pacífico (GREEN, 2017). Conforme a Figura 28, o ano de 1999 marca um ponto de virada com relação à Índia, separando as duas décadas anteriores em que ocorreram quatro viagens de alto nível, do período subsequente em que ocorreram mais de trinta viagens.<sup>173</sup>

<sup>168</sup> Para Johnson (2007), o Pentágono, desde o fim da União Soviética, procurava inimigos para justificar o orçamento de defesa.

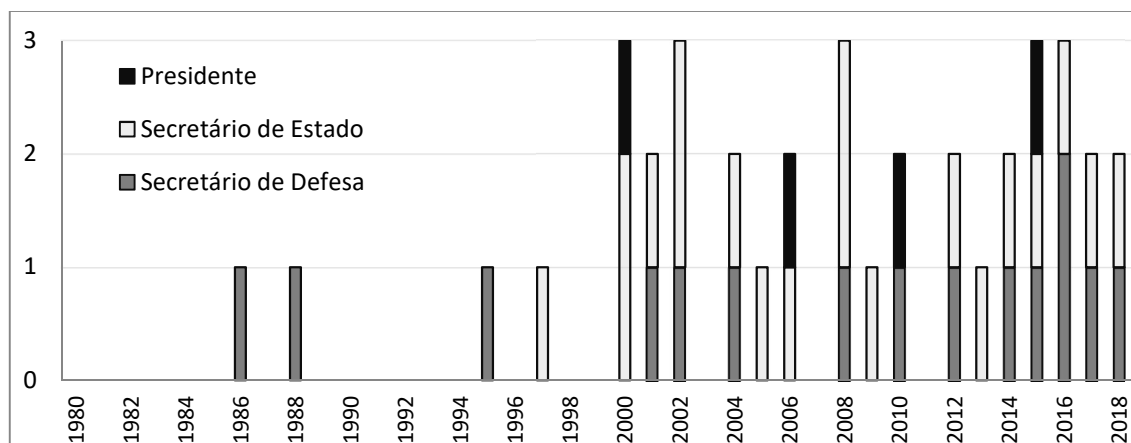
<sup>169</sup> Em 1999 ocorreu um episódio de tensão importante. Em meio aos ataques aéreos da OTAN no Kosovo, criticados por Rússia e China, os Estados Unidos bombardearam por engano a embaixada da China, matando três jornalistas chineses e gerando protestos oficiais e populares. É importante considerar que a campanha militar no Kosovo se deu sem mandato do Conselho de Segurança, à margem do direito internacional. Para Kagan, a Guerra do Kosovo foi um ponto de virada para a Rússia e China mais importante do que a própria Guerra do Iraque: “Both nations opposed NATO's intervention, and not only because China's embassy was bombed by an American warplane and Russia's distant Slavic cousins in Serbia were on the receiving end of the NATO air campaign. When Russia threatened to block military action at the United Nations Security Council, NATO simply sidestepped the United Nations and took it upon itself to authorize action, thus negating one of Russia's few tools of international influence. From Moscow's perspective, it was a clear violation of international law, not only because the war lacked a UN imprimatur but because it was an intervention into a sovereign nation that had committed no external aggression. The ‘interventionist emphasis on human rights,’ according to the Chinese, was only a new and potent strategy of global domination by ‘liberal hegemonism.’ ” (KAGAN, 2008, p. 65).

<sup>170</sup> A Índia tem mais de três mil quilômetros de fronteira com a China e os dois países entraram em guerra, por disputas territoriais, em 1962

<sup>171</sup> Wetering (2016), porém, não associa a mudança no discurso de Clinton sobre a Índia ao interesse em balancear a China após a terceira crise do estreito de Taiwan.

<sup>172</sup> O interesse em relação à Índia é notável na NSS 2000, em documentos internos (RUMSFELD, 1999) e no artigo de Rice (2000). O discurso dos Estados Unidos para a Índia modifica-se na NSS 2000 em relação às estratégias de segurança anteriores. Na NSS 2000 os Estados Unidos afirmam que querem aumentar as relações com a Índia em todos os níveis. O ponto sinaliza um forte interesse, pois a Índia havia feito um teste nuclear em 1998, desafiando um dos princípios basilares da política externa dos Estados Unidos: a não proliferação nuclear. Isto é, independentemente do teste nuclear, Washington buscou fortalecer os laços com Nova Deli.

<sup>173</sup> Para alguns autores pouco após o fim da Guerra Fria o Pentágono já passa a avançar a contenção da China, de modo que a renovação da aliança com o Japão estaria associada ao velho pensamento de guerra do Pentágono

**Figura 28 - Viagens de alto nível dos Estados Unidos para a Índia, 1980-2018**

Fonte: Elaboração própria com dados do DOD (2019) e DOS (2019)

A centralidade do ano de 1999 também decorre do endurecimento do embargo de armas contra Pequim, que ganhou contornos estratégicos (EVRON, 2019).<sup>174</sup> Nesse ano, Washington abandonou a indiferença do início da década e passou a pressionar os europeus e, sobretudo, Israel – um país que não havia estabelecido sanções contra a China em Tiananmen – para que não vendessem armas avançadas e tecnologias de uso dual à China (*Ibid.*). Israel tentou seguir com o acordo, mas a pressão conjunta da Casa Branca e do Congresso fizeram com que o primeiro ministro israelense Ehud Barak cedesse em julho de 2000 (KUMARASWAMY, 2005). Segundo Kumaraswamy, Israel demorou a entender a realidade do pós-Guerra Fria na qual as vendas israelenses de armas para a China, pouco problemáticas na década de 1980, deixavam de ser do interesse da Casa Branca: “For the United States, China was no longer an ally to be cultivated in containing the Soviet Union but a future threat to contend with.” (*Ibid.*, p. 99). Na reunião de transição do secretário de defesa Bill Cohen com o secretário de defesa Donald Rumsfeld, uma das notas tomadas por Rumsfeld diz respeito ao embargo de armas: “Stop Israeli sale of the Falcon to PRC. Israel will try to do it covert. They are transferring UAVs and other things to PRC.” (RUMSFELD, 2001, p. 1). No final dos anos Clinton, portanto, as sanções de vendas de armas não são mais “expressivas” (EVRON, 2019), efetiva-se, conforme a tipologia de Mastanduno (1988), um “embargo estratégico”, que é expandido, sendo Israel inserido informalmente. A decisão de expandir o embargo de armas sinaliza que a China deixava de ser vista como uma “adversária fraca” e passava a ser percebida como uma

(JOHNSON, 2007). Por outro lado, para os *policymakers* a renovação da aliança com o Japão teria pouca ou nenhuma relação com a China (GREEN, 2017). Conforme a análise desse estudo, é o ano de 1999 que marca a consolidação da China como uma adversária militar a ser combatida.

<sup>174</sup> Em 1999, o Congresso também reverteu a decisão de deixar a exportação de satélites para a China com o Departamento de Comércio, devolvendo o poder decisório ao Departamento de Estado (GURTOV, 1999).

“adversária real” que deve ser controlada.<sup>175</sup> Assim, as decisões da Casa Branca contrastavam com a retórica de busca por uma parceria estratégica.<sup>176</sup>

Os processos elencados – a leitura do Pentágono em documentos como o DPG de 1992; a venda de armas avançadas para Taiwan; o crescimento do foco estratégico na Ásia; as iniciativas diplomáticas de aproximação no entorno estratégico da China; e, sobretudo, a ampliação do embargo estratégico em 1999 – sinalizam que os Estados Unidos passaram a realizar o “balanceamento externo” da China.<sup>177</sup> Nos últimos anos de Clinton, inclusive, os Estados Unidos voltam a cogitar um escudo de mísseis (*national missile defense*), oficialmente contra a Coreia do Norte, mas que ameaçava romper o equilíbrio nuclear entre China-Rússia-EUA e seria mais prejudicial à China (Cf. PAPE, 2005, p. 33). Segundo Kissinger (2001): “The country most affected by an American missile defense program is China”.

Não obstante, a estratégia de Washington poderia ser mais bem definida como uma “estratégia de conquista de posições”, envolvendo *a manutenção e conquista de parcerias e posições, sobretudo no entorno do adversário, que fortaleçam o atacante e prejudiquem as capacidades do adversário de competir em longo prazo, divertindo os recursos, preocupações e reduzindo o raio de ação do Estado alvo*. Conforme Andrew Marshall (1972, p. 42), um dos principais estrategistas do Pentágono: “In a prolonged competition, as in Chess, the player who sees more deeply into the position, who sees which moves build strength into his position or complicate the problems of the opponent, ultimately obtains a dominant position.”<sup>178</sup>

Ao final da década de 1990, o próprio Marshall apresentou diretrizes para responder a ascensão da China. Conforme as notas de Rumsfeld de uma conversa com Andrew Marshall (Cf. Anexo K), a Rússia é um poder declinante, a China é ambiciosa, irá tentar controlar o

<sup>175</sup> Pouco depois, o Pentágono passou a caracterizá-la como o país com maior capacidade de competir com os Estados Unidos (Cf. DOD, 2001; DOD, 2006).

<sup>176</sup> Segundo Johnson, é difícil considerar a retórica cooperativa de Clinton perante a continuidade do posicionamento avançado das tropas dos Estados Unidos: “O presidente americano diz uma coisa, mas a presença militar americana indica outra.” (JOHNSON, 2007, p. 205). Como lembra Mearsheimer (2014, p. 26): “It should be obvious to intelligent observers that the United States speaks one way and acts another.”

<sup>177</sup> Para Waltz (1979, p. 118), os Estados balanceiam poder contra um adversário utilizando: “internal efforts (moves to increase economic capability, to increase military strength, to develop clever strategies) and external efforts (moves to strengthen and enlarge one's own alliance or to weaken and shrink an opposing one).”

<sup>178</sup> Em seu trabalho clássico, desclassificado em 2010, Andrew Marshall (1972) defende a ideia de Herbert Goldhammer, em relação à “conquista de posições”. Nessa leitura a competição de longo prazo entre duas sociedades é similar ao jogo de Xadrez. Conforme o argumento, os enxadristas profissionais, à diferença dos novatos, não buscariam dar xeque-mate a cada movimento, mas progressivamente conquistar posições que constriam o adversário para, no momento futuro adequado, fazer a ofensiva vitoriosa. Um ponto importante na leitura de Marshall é fortalecer os estratos burocráticos do adversário que levarão a competição para níveis de gastos e arenas prejudiciais aos interesses do país alvo. Outra preocupação de Marshall era com o entrelaço entre os gastos em defesa e a base econômica, de modo que ele entende que a vitória em uma competição de longo prazo seria da sociedade mais eficiente. Nesse sentido, ele pontua que determinados desafios à outra sociedade não podem ser ignorados, como um escudo antimísil que bloquearia a capacidade de segundo ataque do outro país, sendo interessantes desafios para desviar recursos e desgastar o oponente.

acesso ao mar e tem por objetivo ser “a great power” sendo a grande questão: “The issue is can the PRC move rapidly like Japan did between World War I and II?”. Em sequência Rumsfeld afirma: “The Andy Marshall approach suggests the U.S. should get interested in India and Australia and develop better relationships.” (RUMSFELD, 2000, p. 1-3).<sup>179</sup> De fato, na visão estratégica do Pentágono sobre a China, a conquista e manutenção de alianças com Índia e Austrália é fundamental (MARSHALL, 2002; Cf. Item 3.1).

Como a maior parte dos documentos estratégicos do período estão classificados, é interessante tentar desvelar outros elementos da estratégia subjacente ao “Andy Marshall approach”. Para tanto, deve-se observar a similaridade da leitura de Marshall com a apresentada por um de seus pupilos, o cientista político Aaron Friedberg que trabalhou com Marshall nos anos 1980 e atuou como consultor do DOD e do “National Security Council” nos anos 1990.<sup>180</sup> Para Friedberg, o colapso da União Soviética deixava a China como a única capaz de ser o poder dominante na Ásia; e ele afirma que o objetivo dos Estados Unidos deveria ser prevenir a possível hegemonia chinesa nessa região (*Ibid.* p. 199).<sup>181</sup> Friedberg propõe uma estratégia para minimizar essa chance e, ao mesmo tempo, preparar-se para enfrentar esse desafio se ele surgir. (*Ibid.* p. 205). Friedberg, então, classifica que Japão, Austrália e a República da Coreia devem ser tratados como aliados nucleares dos Estados Unidos (*Core Allies*), sendo a aliança com o Japão uma “absolute necessity” enquanto a parceria estratégica com a Austrália é mais importante após o fim da Guerra Fria – tendo em vista a proximidade do país do Mar do Sul da China e do oceano Índico, possibilitando projeção de poder nessas “vital areas”. Camberra também poderia ser útil caso os Estados Unidos percam as suas bases na Coreia ou no Japão (*Ibid.* p. 209).<sup>182</sup> <sup>183</sup> Os Estados Unidos também deveriam cultivar boas relações com o sul da Ásia, talvez acordando bases em países como Singapura, Filipinas e Tailândia. Segundo Friedberg: “the United States will want to ensure that China is not able to gain effective control of the vital sea lines of communication that run through the South China Sea, or of the energy

<sup>179</sup> A aliança com o Japão é vista como chave para a projeção de poder na Ásia, tanto por estrategistas tradicionais como Nye e Art (Cf. ART, 2003), como por neoconservadores (FRIEDBERG, 2000).

<sup>180</sup> Alguns autores afirmam que para compreender as ideias de Andrew Marshall (classificado como o “Yoda”) o correto é observar as ideias e os métodos de pensar dos seus alunos (classificados como os “Jedis”). Friedberg também foi estrategista do governo G.W. Bush de 2003 a 2005.

<sup>181</sup> Analisando a experiência histórica geral e a da China, Friedberg classifica que é provável que a China busque esse objetivo, sobretudo enquanto continuar um país fechado do ponto de vista político e econômico, e que tal situação prejudicaria os Estados Unidos gerando negação de oportunidades econômicas e recursos.

<sup>182</sup> Krepinevich, outro pupilo de Marshall, também considera que a Austrália é um ativo importante dos Estados Unidos e um potencial locus para bases: “Because of its relatively high potential as a reliable and durable ally and its location on the periphery of both East and South Asia, Australia’s value as a location for future US forward bases is likely to be high.” (KREPINEVICH, 2000, p. 72).

<sup>183</sup> O fator Okinawa é um ponto de preocupação no pensamento de estrategistas estadunidenses do final da década de 1990 e início dos anos 2000, surgindo também nas snowflakes de Rumsfeld com relação à Arábia Saudita.

resources that may lie beneath it.” (*Ibid.* p. 211-212). Friedberg indica ainda os possíveis futuros parceiros de Washington: Índia, Vietnam, Indonésia, Rússia e as repúblicas da Ásia Central. Para ele, Índia e Estados Unidos poderiam se aproximar “by a shared desire to counter Chinese power”, mas seria necessário contornar a questão da não proliferação. O Vietnam, por sua vez, tem capacidade de ser uma plataforma de projeção de poder no Mar do Sul da China. E ele conclui: “America strategists must begin now to deepen key alliances and existing nonalliance defense relationship, especially in Northeast Asia and maritime Southeast Asia, to widen the scope for strategic cooperation among the region’s advanced industrial democracies, and to explore the possibilities for new links to other states, such as India, with whom the United States may increasingly have convergent interests.” (*Ibid.* p. 218). Um conselho que foi seguido com as viagens de Clinton em 2000 e que também informa a Agenda Marshall de balanceamento externo da China. (Cf. Anexo M).

Essa conquista de posições contra a China, uma política delicada de contenção, pode ser visualizada na contenção praticada pelos Estados Unidos contra a União Soviética quando a Casa Branca formou alianças no entorno estratégico soviético, sendo uma delas com a própria China no período da *detente* – o que permitiu que o desafio de Reagan aos soviéticos fosse mais forte e eficaz no sentido de desgastar a economia da URSS.<sup>184</sup> A conquista de ativos no entorno estratégico do país alvo cria constrangimentos para a formulação da política externa, amplia gastos em áreas como proteção de fronteiras e propicia forte pressão em uma crise. Ademais, uma coalizão contrária torna mais custoso para o país alvo atuar diplomaticamente, ampliando os dispêndios para sustentar os seus (poucos) aliados.

Essa “contenção sem isolamento”, o “hedging” (LANXIN, 2012), materializa o debate nos Estados Unidos sobre a China na década de 1960. Se na década de 1960 o imperativo estratégico de conter os soviéticos fez a ideia circular, a implementação na virada do século decorreu de imperativos econômicos e da importância da China para uma série de questões internacionais, como a proliferação de armas e a questão da Coreia do Norte. Conforme Tellis (2013), uma contenção tradicional, isolando a China, é inviável porquanto não seria aceita pelos principais poderes asiáticos e, ainda, seria muito custosa politicamente, tendo em vista o entrelaço econômico entre Washington e Pequim. Na leitura de Tellis (2013) e Art (2010), uma

---

<sup>184</sup> Os Estados Unidos aproveitando a oportunidade da invasão soviética ao Afeganistão, aprofundaram a sua parceria com a China para manter gastos em defesa altos e, ainda, desafiaram a União Soviética para uma corrida armamentista (Guerra nas Estrelas) que a frágil economia soviética não conseguiu sustentar. O sucesso da conquista de posições contra a União Soviética decorreu, para além da fraqueza econômica intrínseca, da hùbris soviética de determinados estamentos que buscavam manter a paridade militar e tardaram a fazer a retirada do Afeganistão e a reaproximação com a China.

contenção similar à soviética só seria possível se a China passasse a ter uma atuação bélica em sua região. Nesse contexto, o DOD começou a implementar a contenção possível.

Na área comercial, apesar de conflitos episódicos, a lógica não era de enfrentamento, de modo que a China recebeu o MFN ao longo de toda a década de 1990. Ainda assim, novas complicações sobre o tema de IPR surgiram em 1995, sobretudo no tocante ao desrespeito aos *copyrights* e a pirataria de CDs, o que levou a China a ser novamente classificada como PFC em 1996. Nessas negociações, em que foi ameaçada a tarifação dos produtos chineses, os Estados Unidos indicaram que isso poderia atrapalhar a entrada da China na OMC. A China teve uma postura mais assertiva e classificou que poderia retaliar. Após a escalada retórica, começou a ser mencionada a possibilidade de uma “guerra comercial”, mas as negociações culminaram com a deferência de Pequim, com o USTR extraíndo o fechamento de 15 fábricas de CD ilegais, novos compromissos de imposição de IPR das agências de segurança chinesas, um sistema de verificação para os CDs produzidos legalmente e maior acesso a mercado para as empresas estadunidenses (SUETTINGER, 2003, p. 275).

Após esses episódios as tensões comerciais diminuíram e no final do mandato de Clinton foram acordados os termos para a entrada da China na OMC. Nessa negociação, o governo Clinton buscava abrir o mercado chinês e integrar a China no regime liberal de comércio. Todavia, para a entrada da China na OMC acontecer era necessário modificar a legislação estadunidense, estabelecendo que a China não estaria mais sujeita a renovação anual determinada pela Lei Jackson-Vanik, o que implicaria a passagem do instituto jurídico das relações comerciais normais (PNTR).<sup>185</sup>

Em novembro de 1999, após controvérsias e pressões do *big business*, foi assinado o acordo de entrada da China na OMC.<sup>186</sup> Esse acordo não foi, como sugerem os críticos da entrada da China, um presente à China, mas, como sói ocorrer nas negociações internacionais, um *trade-off*. Como observa Medeiros (2004a, p. 173) as “concessões chinesas em comércio externo, regime de investimentos, compras governamentais, transferência de tecnologia, regime de concorrência foram muito amplas e abrangentes”. Para Nolan (*apud* MEDEIROS, 2004a, p. 173): “The US-China WTO Agreement in itself constitutes a massive program of economic

<sup>185</sup> Com isso seriam terminados os debates anuais sobre a renovação ou não da cláusula de nação mais favorecida (MFN) para a China. Nos anos 1990 não existia consenso doméstico sobre a extensão do MFN. À direita, organizações religiosas, republicanos conservadores, e à esquerda democratas progressistas, sindicatos e organizações de direitos humanos, contestavam a extensão do MFN. De outro lado, centristas, conservadores pró-negócios, livre cambistas e outros da comunidade religiosa defendiam a extensão. (DUMBAUGH, 2000)

<sup>186</sup> As negociações já estavam muito encaminhadas quando em abril de 1999, na visita do premier chinês Zhu Rongji aos Estados Unidos, Clinton buscou extrair mais vantagens da China. O movimento foi rechaçado por Pequim e a possibilidade de um impasse foi colocada. Novamente o lobby do *big business*, instigado por Pequim, atuou e fez Clinton realizar a sua terceira reversão de posição na política para a China (LAI, 2001; COHEN, 2019).



system reform. Nine hundred Chinese laws will need to be change and/or adapted for China to enter the WTO.” Conforme a síntese feita pelo USTR, o acordo faria com que a média tarifária da China caísse de 24,6%, em 1997, para 9,4%, em 2005; as tarifas industriais cairiam para 7,1%; e as tarifas para computadores semicondutores e equipamentos para internet de 13,3% para 0% em 2005. Reduções similares ocorreriam no setor agrícola e em serviços (WHITE HOUSE, 1999). Logo, o objeto central do acordo foi a abertura, o acesso ao mercado chinês.

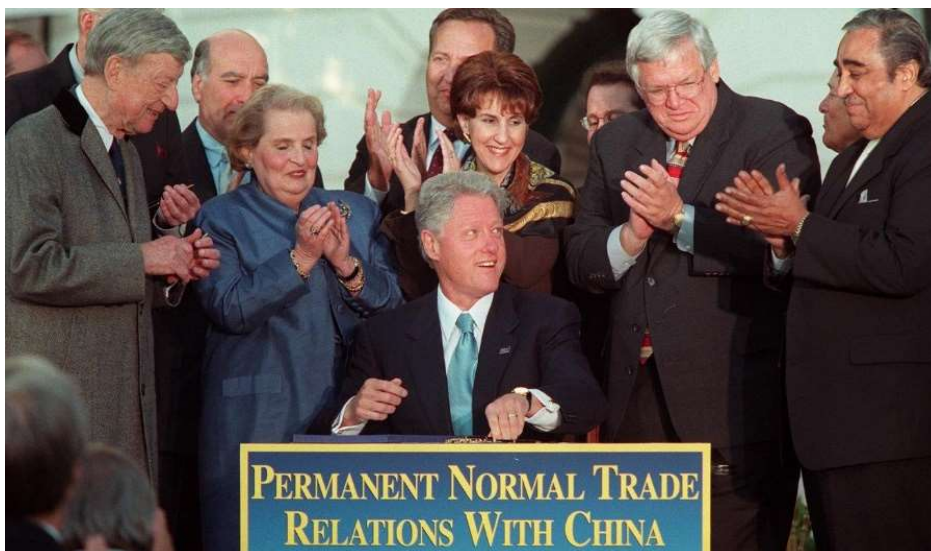
Tendo um acordo que agradava o *big business* e o agronegócio, Clinton, na situação de “pato manco” (*lame duck*), intervém no debate doméstico para destacar a importância das relações comerciais normais com a China, tomando posição em um debate que dividia a sociedade norte-americana. Em contraponto a suas ideias em 1992, ele defende que para avançar os direitos humanos na China era necessário integrá-la na ordem liberal: “In China, last year, I said to the leaders and the people what I'd like to say again tonight: Stability can no longer be bought at the expense of liberty. But I'd also like to say again to the American people: It's important not to isolate China. The more we bring China into the world, the more the world will bring change and freedom to China.” (CLINTON, 1999). Em outro discurso, Clinton afirmou que a entrada da China na OMC oferecia um “win-win deal”. (CLINTON, 2000, Cf. Anexo J). No SOTU 2000, Clinton reforça essa bandeira ao defender a passagem do PNTR:

[...] I believe Congress should support the agreement we negotiated to bring China into the WTO, by passing permanent normal trade relations with China as soon as possible this year. I think you ought to do it for two reasons: First of all, our markets are already open to China; this agreement will open China's markets to us. And second, it will plainly advance the cause of peace in Asia and promote the cause of change in China. No, we don't know where it's going. All we can do is decide what we're going to do. But when all is said and done, we need to know we did everything we possibly could to maximize the chance that China will choose the right future. (CLINTON, 2000).

O debate sobre o PNTR foi acirrado. Na década de 1990, as questões comerciais foram um tema de polarização na sociedade norte-americana e no Congresso, como evidenciou o episódio em que o Congresso recusou passar o *Fast Track* em 1997 (DESTLER, 2005) e o fracasso da reunião da OMC em Seattle (1999) em decorrência das manifestações anti-globalização. Nesse contexto em que os sindicatos ganharam força, tanto Clinton poderia ficar sem o seu legado quanto o *big business* sem o maior acesso ao grande mercado chinês. Em meio ao debate no Congresso, a influente revista “The Economist” fez uma capa afirmando que votar a favor do PNTR era o mesmo que votar pela libertação da China, o título dizia: “A vote for China's freedom”; e o subtítulo do artigo de capa era: “Freer trade will help undermine China's Communist regime, not shore it up” (THE ECONOMIST, 2019b). Após forte lobby das grandes empresas, o PNTR foi aprovado na Casa dos Representantes com 237 votos a favor e 197 votos contrários, resultado permitido pelos congressistas republicanos que apoiaram a

medida em peso.<sup>187</sup> Desse modo, Clinton assinou em outubro de 2000 o PNTR abrindo caminho para a entrada da China na OMC. O acordo foi apresentado pelo governo e por grandes empresários como um sucesso.

**Figura 29 – Fotografia: o presidente Clinton assina a PNTR com a China, 2000**



Fonte: AFP.<sup>188</sup>

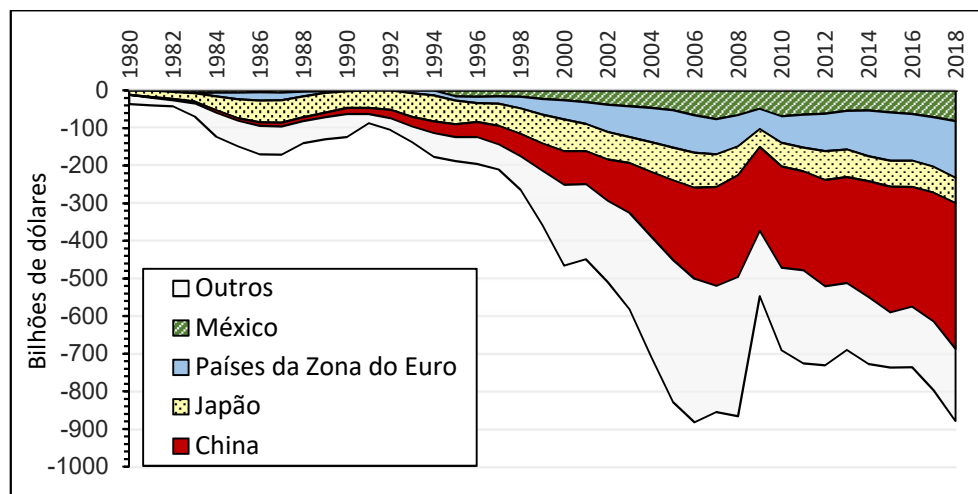
Embora democratas e republicanos tenham embalado o acordo com a ideia de que ele visaria “fomentar a democracia”, os setores sociais favorecidos diretamente eram o *big business* e o agronegócio; justamente os setores que mais apoiaram o PNTR. Desse modo, tendo em vista a diferença entre resultados imediatos e aspirações futuras, pode-se afirmar que o objetivo chave e palpável dos Estados Unidos não era “liberalizar o regime chinês”, mas fortalecer o braço econômico do seu poder capturando oportunidades econômicas para esses grupos.<sup>189</sup> Nesse sentido, o PNTR foi uma vitória do *big business* que, antagonizando diversas forças sociais, conseguiu a aprovação e o maior acesso a mercado.

É importante ressaltar que a assinatura do PNTR ocorreu, conforme os dados do FMI, no ano em que a China ultrapassou o Japão e passou a ser o principal país a contribuir com o déficit comercial dos Estados Unidos. (IMF DOTS, 2019). Com a entrada na OMC, o déficit comercial dos Estados Unidos com a China cresceu ainda mais, como ilustra a Figura 30.

<sup>187</sup> A composição dos votos foi a seguinte: 164 votos republicanos e 73 votos democratas, favoráveis; 138 votos democratas, 57 votos republicanos e 2 votos de independentes, desfavoráveis. Dados disponíveis em: <http://clerk.house.gov/evs/2000/roll228.xml> Acesso em 16/09/2019

<sup>188</sup> Disponível em: [https://cdn2.i-scmp.com/sites/default/files/images/methode/2019/01/01/4179a578-0ab9-11e9-8e9f-24e0f03e43a7\\_1320x770\\_205736.JPG](https://cdn2.i-scmp.com/sites/default/files/images/methode/2019/01/01/4179a578-0ab9-11e9-8e9f-24e0f03e43a7_1320x770_205736.JPG) Acesso em 20/11/2019.

<sup>189</sup> Segundo Anderson (2015, p. 143-144): “Desde a Segunda Guerra Mundial, a ideologia da política externa norte-americana sempre foi predominantemente wilsoniana no registro – ‘tornar o mundo seguro para a democracia’ [...]. Na essência, sua realidade tem sido inabalavelmente hamiltoniana – a busca da supremacia norte-americana em um mundo que se tornou seguro para o capital.”

**Figura 30 –Déficit comercial dos Estados Unidos: composição por países selecionados, 1980-2018**

Fonte: Elaboração própria com dados do IMF DOTS (2019)

Portanto, a despeito de mudanças táticas, as decisões fundamentais do presidente George Bush foram mantidas: a busca pela integração comercial e funcional da China à economia norte-americana, bem como foi fortalecida a leitura de que a China era uma adversária geopolítica potencial. Até do ponto de vista retórico, da legitimação da política para a China, há proximidade com George Bush, de modo que o democrata reiteradamente afirmou que não se deveria isolar a China. Nesse tocante, o próprio presidente Clinton destacou a sua mudança de posição: “it would be fair to say that my policies with regard to China have been somewhat different from what I talked about in the [1992 presidential] campaign. (CLINTON *apud* DOBSON, MARSH, 2006, p. 200).

As eleições presidenciais de 2000 envolveram o candidato republicano G. W. Bush, filho do ex-presidente George Bush, e o candidato democrata A. Gore, vice-presidente de Bill Clinton. Na campanha, o republicano G.W. Bush criticou, em um discurso que simboliza o terceiro padrão bipartidário, a política para a China de Clinton em diversas áreas, exceto na área comercial. Nesse discurso, G. W. Bush contestou o conceito aventado de Clinton de que a China poderia ser uma “parceira estratégica”: “I differ with the president and vice president on many issues regarding China and trade. They place their confidence in the Chinese regime as a “strategic partner” of the United States. I know they are a competitor.” (BUSH, 2000, Cf. Anexo L). Ele também criticou o tratamento dado aos aliados na Ásia: “Never again, should an American president spend nine days in China, and not even bother to stop in Tokyo or Seoul or Manila. Never again should an American president fall silent when China criticizes our security ties to Japan.” (*apud* DAALDER, LINDSEY, 2003, p. 38).

Na área comercial, porém, G.W. Bush sustentava a abordagem de Clinton e afirmou: “I am here to urge all members of Congress, both Republicans and Democrats, to join together in making China a normal trading partner of the United States.” (BUSH, 2000, Cf. Anexo L). Isto é, G.W. Bush dá um tom mais belicoso ao discurso geopolítico, mas anuncia a manutenção das linhas básicas nas duas arenas, balanceamento de segurança e integração comercial. Conforme Daalder e Lindsey (2003):

[...] Bush’s foreign policy goals were thoroughly conventional. Indeed, his proposals for dealing with Beijing and Moscow looked considerably like Clinton’s. Bush did relabel Beijing a strategic “competitor,” but he defended Clinton’s policy of improving trade relations with China because “economic freedom creates habits of liberty. And habits of liberty create expectations of democracy.” (DAALDER, LINDSEY, 2003, p. 39).

Desse modo, G.W. Bush tentava resolver a quadratura do círculo, encontrar uma interseção entre as bandeiras dos neoconservadores contra a China e as demandas do *big business* a favor de relações comerciais normais. Conforme as palavras de Mann (2004, Cap. 16) existiam tensões subjacentes na campanha de G.W. Bush: “The neoconservatives favored tough policies toward China and greater support for Taiwan, but the business community, a core Republican constituency, was eager to maintain amicable relations with China.”

Na campanha e no primeiro ano de governo, G.W. Bush classificou que os maiores desafios de longo prazo aos Estados Unidos seriam a Rússia e a China: “[...] in the long run, security in the world is going to be how do we deal with China and how do we deal with Russia.” (*apud* DAALDER, LINDSEY, 2003, p. 43). Mas pontuou que os Estados Unidos tinham um: “unrivaled military power, economic promise, and cultural influence”. (*Ibid.*).

As ideias advogadas por G.W. Bush ecoam o pensamento da estrategista Condoleezza Rice, que foi conselheira de segurança nacional (2001-2005) e secretária de estado (2005-2009) (SCIOLINO, 2000).<sup>190</sup> Rice, em um artigo para a revista *Foreign Affairs* nos anos 2000, buscou especificar os interesses nacionais dos Estados Unidos. Nesse artigo, ela argumenta que é importante a integração comercial da China, pois existem exemplos históricos de que a liberalização comercial trouxe consigo a liberalização política: “There are no guarantees, but in scores of cases from Chile to Spain to Taiwan, the link between democracy and economic liberalization has proven powerful over the long run.” (RICE, 2000, p. 55).<sup>191</sup> Ao discutir os principais desafios estratégicos, Rice observa que a política para a Rússia e a China seriam as

<sup>190</sup> Conforme Daalder e Lindsey (2003, p. 22), Rice liderava o grupo apelidado de “Vulcans”, criado para assessorar G.W. Bush em matérias internacionais. O grupo de oito republicanos era liderado por Rice e Paul Wolfowitz e também era integrado por Robert Zoellick, Richard Armitage, Richard Pearl, Robert Blackwill entre outros (*Ibid.*)

<sup>191</sup> Wolfowitz (2000) era outro “falcão” que defendia as relações comerciais normais com a China.

mais fundamentais, mas, conforme os termos lançados para cada país – a China é discutida na seção *Dealing with the powerful* e a Rússia na seção *Russian weakness* –, o desafio chinês é caracterizado como mais intenso e de natureza distinta do russo.<sup>192</sup> Isto é, a China seria a real competidora estratégica dos Estados Unidos. Rice também estabelece que a Índia deveria ser um país importante na agenda externa visto que era importante para a China: “The United States [...] should pay closer attention to India’s role in the regional balance [...] India is an element in China’s calculation, and it should be in America’s, too.” (RICE, 2000, p. 56).

Portanto, com a eleição de G.W. Bush, em 2000, um pensamento mais hostil à China entra no poder, afirmando que a China é a competidora geopolítica, mas com o qual seria possível estabelecer relações comerciais. Segundo Klare (2001b), a eleição de Bush fez o debate sobre o que fazer com a China – manter o engajamento condicional ou passar à contenção integral – ser internalizado dentro do partido republicano.<sup>193</sup>

Após controversas questões jurídicas, G.W. Bush assumiu a presidência dos Estados Unidos. Em março de 2001, foi noticiado que a administração Bush estava terminando a sua revisão da estratégia de defesa, na qual a China seria tratada como a ameaça número um (KETTLE, 2001). Nesse documento, o confidencial “Defense Strategy Review”, seria indicado que os Estados Unidos deveriam priorizar a projeção de poder de longa distância, criar uma proteção contra mísseis, passar a produzir porta-aviões menores e com mais mobilidade e velocidade, bem como priorizar as posições militares dos Estados Unidos no oceano Pacífico. (*Ibid.*). Essa leitura do DOD corresponde às notas recentemente desclassificadas de Donald Rumsfeld sobre uma conversa com Andrew Marshall. Nesse documento, Rumsfeld (2000) classifica que a Rússia, em função da demografia e economia, será fraca por pelo menos duas décadas, enquanto a China surge como um desafio mais substantivo, sendo ambiciosa e interessada em alta tecnologia, ainda que dependente da importação de petróleo, em particular por rotas navais. Rumsfeld classifica o que seria “abordagem de Marshall” (Cf. Anexo K).

Russia will likely be weak over the next 10 to 20 years. [...] The PRC is ambitious. Its goal is to be a great power. They are interested in high technology. The issue is can the PRC move rapidly like Japan did between World War I and II? [...] The PRC’s interest will be in controlling access to the sea. [...] China need oil imports, so it is logical for them to helping Iran and to fashion strategic arrangements in the Gulf. [...] The United States needs to be thinking about where it should be putting its efforts.

<sup>192</sup> Conforme Rice: “China is a rising power; in economic terms, that should be good news, because in order to maintain its economic dynamism, China must be more integrated into the international economy. [...] China resents the role of the United States in the Asia-Pacific region. This means that China is not a “status quo” power but one that would like to alter Asia’s balance of power in its own favor. That alone makes it a strategic competitor, not the “strategic partner” the Clinton administration once called it.” (RICE, 2000, p. 54-56).

<sup>193</sup> No primeiro grupo despontariam figuras como o secretário de estado Powell, enquanto no segundo grupo estariam figuras como Paul Wolfowitz e Donald Rumsfeld. (KLARE, 2001).

The Andy Marshall approach suggests the U.S. should get interested in India and Australia and develop better relationships. (RUMSFELD, 2000, p. 1-3).

Desse modo, com G.W. Bush muitos antecipavam decisões duras para conter militarmente a China, um maior vigor na defesa a Taiwan e vendas de armas avançadas a Taipei (DAALDER, LINDSEY, 2003, p. 62). De acordo com Pecequilo (2011), G.W. Bush buscou confrontar a Rússia e a China, percebidas como competidoras estratégicas, adotou uma linha de ação unilateral e anunciou a construção de um sistema de defesa antimíssil.

Efetivamente, as tensões nos oito primeiros meses de governo foram significativas. Nesse período, um episódio marcante foi, no início de abril de 2001, a colisão e queda do avião espião EP-3E, da marinha dos Estados Unidos, com uma aeronave de patrulha chinesa, que levou ao pouso forçado do avião estadunidense, em território chinês, e a apreensão da aeronave e da tripulação pelo governo chinês, gerando uma crise diplomática entre Washington e Pequim, que só foi contornada com pedidos de desculpas indiretos da Casa Branca (DAALDER, LINDSEY, 2003; PECEQUILO, 2011).<sup>194</sup> A decisão de G.W. Bush retratava a vitória burocrática do DOS e gerou críticas pesadas dos neoconservadores, como Kristol e Kagan (2001) que classificaram a resposta à crise diplomática como “uma humilhação nacional”.<sup>195</sup> O secretário de defesa Rumsfeld favorecia outra abordagem e desgostou da decisão. (RUMSFELD, 2011, Cap. 23).

Após o episódio, G. W. Bush implementou a linha confrontacionista da campanha, o que lhe permitiu recuperar o apoio dos conservadores. No final de abril, mesmo vetando a venda de *destroyers* com radares avançados – a grande preocupação de Pequim –, o presidente anunciou a venda de novas armas para Taiwan – oito submarinos a diesel –, no maior pacote acordado desde 1992 (DAALDER, LINDSEY, 2003, 69-70; CARPENTER, 2006).<sup>196</sup> Dois dias depois, em uma entrevista, G.W. Bush disse que os Estados Unidos fariam “whatever it took to help Taiwan defend herself.” (*apud* DAALDER, LINDSEY, 2003). O que sugeria uma mudança na política de uma China (*one China Policy*). No mesmo dia, contudo, Bush afirmou que não havia mudado a política para Pequim (COHEN, 2019). Em maio, Bush recebeu pessoalmente o Dalai Lama o que gerou críticas de Pequim. (PECEQUILO, 2011). Em junho de 2001, Bush anunciou a saída do Protocolo de Kyoto justificando a ação pela ausência de

---

<sup>194</sup> Segundo o presidente G.W. Bush a assertividade chinesa decorria de uma mensagem doméstica, uma forma de responder aos críticos de que Pequim não foi assertiva no episódio do bombardeio da embaixada chinesa em 1999.

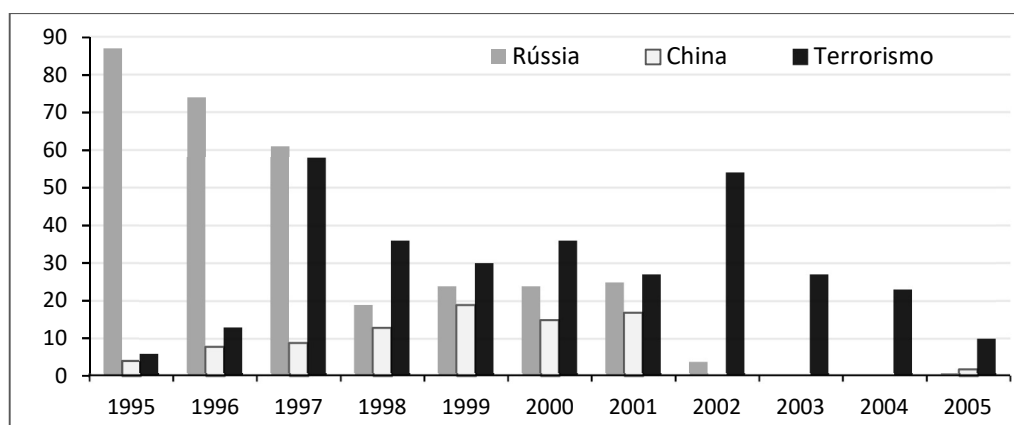
<sup>195</sup> De fato, G.W. Bush delegou a administração da crise ao DOS o que irritou o time azul, de Rumsfeld e dos neocons. O “time azul”, conforme Kaiser e Mufson (2000), era uma aliança frouxa de indivíduos e grupos unidos pela ideia de que a ascensão da China era um importante risco aos interesses vitais dos Estados Unidos. Por sua vez, o “time vermelho” envolveria aqueles que buscariam relações próximas e cooperativas com Pequim. (*Ibid.*)

<sup>196</sup> Segundo Condoleezza Rice (2011), a ideia da administração era realizar uma venda grande de armas para evitar discutir o assunto anualmente e, assim, construir relações mais pragmáticas com a China.

países como China e Índia. Conforme Mann (2004, Cap. 18), a administração Bush buscava antecipar os conflitos para 2001, de modo a não os gerar em 2002 quando ocorreria o congresso do PCC para decidir os seus novos líderes.

O atentado terrorista às torres gêmeas em 11 de Setembro de 2001 reorganizou as prioridades na agenda estratégica dos Estados Unidos (DAALDER, LINDSEY, 2003; TAO, 2004; MASTANDUNO, 2009; ZHENG, 2009).<sup>197</sup> Esse atentado colocou o terrorismo como uma prioridade imediata na agenda de segurança. Como notado na Figura 31, o terrorismo dominou a agenda do DOD por algum tempo.

**Figura 31 - Frequência dos termos “Rússia”, “China” e “Terrorismo” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1995-2005**



Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios dos anos indicados.<sup>198</sup>

A reação enérgica de G.W. Bush aos atentados alavancou a sua popularidade, que estava em queda no período anterior. (PECEQUILO, 2011). Para Daalder e Lindsay (2003, p. 79-80), G.W. Bush reagiu ao atentado sustentando a sua visão de mundo e interpretando-os conforme essa cosmovisão: o mundo era um lugar perigoso e a real proteção para os Estados Unidos seria o próprio poder militar americano e não acordos internacionais. Assim, ele radicalizou os princípios unilaterais e os investimentos militares. Com isso, a doutrina da guerra preventiva ganhou mais influência dentro da administração.

A insistência prévia na China e Rússia como rivais, por sua vez, passou a ser vista como antiquada (WHITE HOUSE, 2002; DAALDER, LINDSAY, 2003).<sup>199</sup> Segundo a NSS 2002, a

<sup>197</sup> Para Johnson (2002), o atentado de 11 de setembro não foi propriamente aos “Estados Unidos”, mas à “política externa” de Washington.

<sup>198</sup> Relatórios disponíveis em: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/> Acesso em 9/09/2019.

<sup>199</sup> “During the campaign and into his first months in office, he had been certain that great-power competition trumped all in world politics and that hostile great powers constituted the primary threat to U.S. security. Given that both Russia and China endorsed, with varying degrees of enthusiasm, America’s war on terrorism, that case became difficult to make. Bush did not try to make it. If anything, he went in the other direction, suggesting that a

competição interestatal tornava-se um desafio do passado, sendo os desafios do presente o terrorismo e os Estados problema (*rogue nations*). (TAO, 2004). No discurso do SOTU 2002, G.W. Bush lança uma cruzada contra o mal, afirmando que os países do “eixo do mal” (Irã, Iraque, Coreia do Norte) precisavam ser combatidos.<sup>200</sup> Os *Estados falidos*, incapazes de estabelecer a ordem doméstica e combater os grupos terroristas, também passaram a ser objeto de atenção especial (RICE, 2003).

Desse modo, os atentados arrefeceram as pressões contra a China. Se nos meses iniciais de G.W. Bush a China era vista como a competidora estratégica e as tensões escalavam, após o 11 de setembro as disputas são progressivamente marginalizadas em função da proeminência do tema do terrorismo e do Oriente Médio na agenda externa da Casa Branca.<sup>201</sup> Assim, o governo G.W. Bush implementou uma política pragmática para a China, com o objetivo de angariar o apoio de Pequim para tratar do terrorismo e da questão nuclear da Coreia do Norte (HALPER, CLARKE, 2004; COHEN, 2019; SUTTER, 2018).<sup>202</sup> Se o DOD, articulado a Rumsfeld e Cheney, conquistou a hegemonia da política para o Iraque (WOODWARD, 2004), a política para a China foi orientada pelo DOS, de Powell e depois Rice.

Nesse sentido, em 2005, Robert Zoellick, secretário de estado adjunto, fez um discurso sobre o futuro das relações entre os dois países. Apresentando a visão do DOS, ele afirma que a China havia completado a entrada na ordem liberal e agora deveria comportar-se como um *responsible stakeholder* (acionista responsável) assumindo as responsabilidades da manutenção da ordem e não apenas colhendo os benefícios (Cf. Anexo N). Segundo Silove (2016), o discurso visava conduzir a China a adotar determinados tipos de comportamento distintos do comportamento expansionista das potências ascendentes. De todo modo, Wu (2009) caracterizou a ironia que envolvia essa demanda, porquanto em 2003 os Estados Unidos comportavam-se como um Estado irresponsável com a Guerra do Iraque, feita ao arrepio da Carta das Nações Unidas.

---

fundamental strategic realignment among the great powers might be under way” (DAALDER, LINDSEY, 2003, p. 90)

<sup>200</sup> Como observa Van Ness (2006), a China e os Estados Unidos tinham visões antagônicas sobre os três países. Desse modo, a China opôs-se à invasão do Iraque não só pela tradicional ênfase na soberania, mas pela possível ruptura na importação de petróleo do Oriente Médio. (*Ibid.*)

<sup>201</sup> De acordo com Mastanduno: “China is a patient, long-term challenger to U.S. hegemony. its near-term priority has been economic development, and it has sought to avoid being perceived as a threat or drawing the sustained, negative attention of the world’s only superpower. It is not surprising that China was relatively uncritical of U.S. foreign policy activism in the wars on terrorism and Iraq. that U.S. agenda, however distasteful, at least deflected U.S. attention from the project of containing China, which was the initial foreign policy instinct of the incoming Bush administration in 2001.” (MASTANDUNO, 2009, p. 148)

<sup>202</sup> A China, por sua vez, priorizou a manutenção das boas relações com Washington, ainda que insatisfeita com decisões como a Guerra do Iraque (COHEN, 2019, p. 270).



A despeito da prioridade do terrorismo, a conquista de posições contra a China continuou silenciosamente na agenda. O chefe do ONA (*Office of Net Assessment*), Andrew Marshall (2002), fez um relatório em 2002 para o secretário de defesa sobre as ações necessárias para redirecionar as atenções para a Ásia, afirmando a importância de estabelecer forças selecionadas no norte da Austrália, aumentar a interação militar com a Índia, estabelecer bases no Iraque, ampliar a infraestrutura militar em Guam e redesenhar jogos de guerra colocando a China como a principal competidora estratégica. (Cf. Anexo M). Desse modo, pode-se considerar que a Abordagem Marshall é ampliada e especificada, passando a ser uma “Agenda Marshall”. Nesse sentido, já em 2003, o Pentágono divulgou que modificaria o posicionamento das suas bases extranacionais de modo a aumentar a flexibilidade e agilidade, bem como readequaria o estacionamento das tropas às prioridades dos Estados Unidos (CAMPBELL, WARD, 2003). Ao comentar a reorganização das bases na Ásia Central, Campbell e Ward (2003, p. 98) afirmam que as novas bases poderiam acabar servindo para objetivos de longo prazo: “such as prosecuting the war on terrorism or, perhaps, checking a rising China.” Essa mudança, de fato, está em conformidade com as linhas do “Defense Strategy Review” de 2001.

Na era de G.W. Bush também é importante considerar a política dos Estados Unidos para Taiwan. Inicialmente, o governo G.W. Bush buscou modificar a ênfase tradicional na “ambiguidade estratégica” em favor da “clareza estratégica”, indicando que defenderia Taiwan em uma possível ofensiva chinesa. Essa mudança estava alinhada com políticas demandadas por *Think Tanks* conservadores, como a Heritage Foundation e o Project for a New American Century que em 1999 haviam lançado carta conjunta contra a política de ambiguidade estratégica (MAGNOTTA, 2019): “It has therefore become essential that the United States [...] declare unambiguously that it will come to Taiwan's defense in the event of an attack or a blockade against Taiwan [...]” (PNAC, 1999). Segundo os signatários: “The time for strategic and moral “ambiguity” with regard to Taiwan has passed.” (*Ibid.*). No entanto, o redesenho da política para Taiwan de G.W. Bush ocorreu quando o DPP, o partido pró-independência, conquistou a presidência nesse país, o que animou o líder Chen Shui-bian a instigar discursos e movimentos para a independência. As tensões aumentaram e, precisando do apoio da China para a Guerra ao Terror e para outras iniciativas, já no final do primeiro mandato a administração Bush recuou, retornado à tradicional política de ambiguidade estratégica. (COHEN, 2019; CARPENTER, 2006).<sup>203</sup> Entrementes, em meio a vendas de armas, afirmações

---

<sup>203</sup> Em 2007, a secretária de estado Rice criticou publicamente Chen por propor um referendo sobre a independência que seria provocativo. (RICE, 2011, Cap. 49).

de Chen e sinalizações de G.W. Bush, a China aprovou, em março de 2005, uma “lei anti-secessão” autorizando o uso de meios não pacíficos para impedir a independência de Taiwan.

No que diz respeito à política comercial, G.W. Bush implementou uma estratégia mais agressiva visando a liberalização comercial.<sup>204</sup> Com relação à China, inicialmente ela era tratada como um Estado normal, lócus de oportunidades e problemas, mas não como uma adversária. Contudo, entre 2003 e 2004 isso parece se modificar, e desde 2004 os Estados Unidos estabelecem uma leitura mais crítica sobre a China. Em 2004, o ano do primeiro caso contra a China na OMC, foi criado um escritório interno no USTR para tratar apenas das práticas comerciais chinesas. Em 2006, foi reformado o entendimento legal e passou a ser possível o uso de *countervailing duties* (CVD) contra uma *non-market economy*. Nesse período, tanto oficiais do Executivo quanto congressistas realizaram reiteradas críticas contra a manipulação cambial chinesa, indicando que o renminbi estaria desvalorizado artificialmente, prejudicando a economia estadunidense. De todo modo, a China era uma das principais negociadoras na Rodada Doha, de modo que a Casa Branca buscava o apoio de Pequim nessas negociações.

O primeiro mandato de G.W. Bush centrou-se no combate ao terrorismo e na região do Oriente Médio. No segundo mandato, contudo, começam a aparecer sinais de mudanças na prioridade estratégica dos Estados Unidos. Assim, no importante trabalho de Silove (2016), a autora argumenta que a estratégia de dissuadir a China de alterar a balança de poder na Ásia entra na agenda em 2004. Segundo ela, a estratégia vocalizada pela administração Obama sobre o pivô asiático já ocorria desde o segundo governo G.W. Bush. No último mandato de G.W. Bush buscou-se tanto o balanceamento interno – isto é, aumentar as capacidades militares dos Estados Unidos – como o balanceamento externo, constituindo alianças no entorno da China com Índia e Singapura (*Ibid.*).

Nesse sentido, é importante mencionar que no final de fevereiro de 2005, G.W. Bush pressiona os europeus para manterem o embargo de armas à China o que surte resultados e, em março de 2005, a União Europeia cancela os planos de romper o embargo de armas. No mesmo sentido, no início de junho de 2005, os Estados Unidos pressionaram Israel para cancelar a venda de armas para a China, o que foi aceito por Israel no final do mês. (WEISMAN, 2005;

---

<sup>204</sup> No período de G.W. Bush a busca pela liberalização comercial foi articulada a uma nova estratégia, fundamentada na ideia de *building blocs* e da liberalização comercial competitiva. A liberalização competitiva está associada ao uso de múltiplas frentes – globais, regionais e individuais – para avançar esse projeto: “The President has promoted the agenda for trade liberalization on multiple fronts: globally, regionally, and with individual nations. This strategy creates a competition in liberalization with the United States as the central driving force.” (USTR, 2002, p.1). Os *building blocs* por sua vez, com o travamento do nível multilateral, implicavam a busca por avançar a agenda comercial por meio dos níveis plurilaterais e bilaterais. (LIMA, 2009).

THE NEW YORK TIMES, 2005; THE URQUHART, 2005a; URQUHART, 2005b).<sup>205</sup> Assim, é reafirmada a posição do governo Clinton sobre a importância da manutenção do embargo de armas e de tecnologia dual contra Pequim.

Os Estados Unidos também realizam no início de 2005 uma transformação fundamental nas suas relações com a Índia; um ponto importante na leitura de Andrew Marshall (RUMSFELD, 2000; MARSHALL, 2002) para constranger a China. Após décadas de desconfiança – resultado da Guerra Fria e da aliança dos Estados Unidos com o Paquistão –, os Estados Unidos produzem em julho de 2005 um comunicado conjunto com a Índia no qual afirmam buscar uma parceria global (*global partnership*). Em sequência a Casa Branca retirou sanções e assinou um acordo de parceria nuclear com a Índia. Em suas memórias, a secretária de estado Rice classificou que o acordo oferecia novas oportunidades para a indústria de defesa americana e que “even though we were not seeking to ‘balance’ China, cooperation with another emerging power in Asia, especially a democratic one, was a welcome development.” (RICE, 2001, cap. 31). Em contraponto, muitos identificaram a mudança como motivada, em grande medida, pelo interesse dos Estados Unidos em manter a balança de poder na Ásia em seu favor, perante a ascensão da China (KRONSTADT, PINTO, 2013; RICHTER, 2005). De fato, os Estados Unidos abandonavam a preocupação tradicional com a não proliferação nuclear e realizavam o acordo incomum com um país não aderente do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) tendo em vista o objetivo maior de consolidar uma relação especial com Nova Deli, um país chave na reorientação estratégica para a Ásia.<sup>206</sup> Com o acordo resolvia-se o dilema indicado por Friedberg (2000, p. 213) sobre como construir a parceria com a Índia para ampliar a coalizão de balanço da China (*balancing coalition*).<sup>207</sup>

Por fim, outro ponto a ser considerado é a resposta dos Estados Unidos ao fortalecimento das capacidades bélicas da China correlacionadas à tática de negação de espaço – Anti-Access/Area Denial (A2/AD). Em meados de 2007, circularam informações sobre as novas armas chinesas de A2/AD, em particular os mísseis antibalísticos Dong-Feng-21D capazes de atacar grandes navios, como porta-aviões, a partir da China continental (HAYTON, 2014, p. 216).

<sup>205</sup> Em 2005, também fracassou a compra da UNOCAL – petrolífera americana – pela CNOOC – petrolífera chinesa. Após pressão do Congresso e ameaças do CFIUS de bloquear a transação, a China recuou da aquisição. Entrementes, o diretor da CIA no período Clinton, James Woolsey, afirmou que a compra da UNOCAL constituía uma ameaça à segurança nacional: “This is a national security issue, China is pursuing a national strategy of domination of the energy markets and strategic dominance of the western Pacific.”

<sup>206</sup> O giro é significativo, visto que no início da década de 1990 os Estados Unidos pressionavam a Índia para aderir ao TNP. (WETERING, 2016).

<sup>207</sup> “In the near term, the critical question facing the United States will be how to square its continuing commitment to the principle of nonproliferation, and its consequent disapproval of New Delhi's 1998 decision to conduct nuclear tests, with its growing need to improve relations with India.” (FRIDBERG, 2000, p. 213).

Pouco depois, em outubro de 2008, o Pentágono promoveu jogos de guerra para testar a melhor resposta às ameaças A2/AD. Nos jogos de guerra “Pacific Vision” foi discutido como responder a um enfrentamento futuro desse tipo perante um inominado “near-peer competitor” na Ásia Pacífico, sendo a resposta do DOD a criação do conceito de *Air-Sea Battle* (ASB) (Cf. Item 3.3.2). (*Ibid.*).<sup>208</sup>

**Figura 32 – Fotografia do míssil balístico antinavio Dong-Feng 21D**



\* Parada militar em Tiananmen, 2015.

Fonte: Mashable.<sup>209</sup>

Portanto, o inimigo geopolítico da Guerra Fria sucumbiu, mas não a competição geopolítica. A despeito do que foi dito sobre a “New World Order” ou “a aldeia global” ou ainda “um mundo sem fronteiras” o que analistas experientes observaram era que a competição por segurança seguia em curso (KLARE, 2001; JOHNSON, 2007; GOWAN, 2010). Com a URSS tornando-se um tigre de papel, com perda de território e desestruturação econômica, a China foi içada ao patamar de novo potencial adversário geopolítico dos Estados Unidos. (JOHNSON, 2007). Ao mesmo tempo, sendo uma economia atrasada e nucleada em atividades de baixo valor agregado, os Estados Unidos aquiesceram com a entrada da China na OMC, tendo em vista expectativas de oportunidades econômicas. Portanto, os marcos fundamentais da política para a China da década de 1990 permaneceram: a integração comercial e o balanceamento militar.

<sup>208</sup> Segundo Kaplan (2013), a China não tem interesse em atacar um porta-aviões ou fazer um desafio militar direto aos Estados Unidos, de modo que a modernização militar chinesa visa, máxime, dissuadir.

<sup>209</sup> Disponível em: <https://mashable.com/2015/09/03/china-carrier-killer-missile/> Acesso: 09/04/2020.

Segundo Johnson (2007, p. 204), seriam três as possíveis políticas dos Estados Unidos para a China: (i) engajamento, enfatizando a integração da China no sistema comercial dominado pelos Estados Unidos; (ii) contenção, no qual a China surge como inimiga; e (iii) a inconcebível combinação das duas coisas. O conceito que melhor caracteriza o período do ano final de George Bush até meados de G.W. Bush é justamente o terceiro. A integração comercial foi acompanhada pela contenção geopolítica, sobretudo após 1999; consolidando a “contenção-engajamento” ou *congage*, conforme o termo de Khalilzad (1999).<sup>210</sup>

\*

De fato, com o fim da Guerra Fria e a fragmentação da URSS, o segundo padrão foi rompido. Nos tempos críticos que vão de Tiananmen em junho 1989 ao fim da URSS no final de 1991, esses “choques externos”, filtrados pelo Executivo, geraram uma “mudança de objetivos” (*goal change*) (HERMANN, 1990) na política externa dos Estados Unidos, despontando o *terceiro padrão bipartidário*. Este padrão é bifurcado sendo centrado *na amálgama pragmática de contenção militar e integração econômica* ou uma “política de duas mãos” (XUANLI, 2006, p. 278). Os processos fundamentais que o constituíram foram Tiananmen, o fim da URSS, a venda de armas avançadas a Taiwan e a terceira crise do estreito de Taiwan. As bases econômicas foram lançadas por George Bush e, após o teste de 1993, mantidas por Clinton e G. W. Bush.<sup>211</sup> As bases de segurança, por sua vez, foram construídas de modo incremental, envolvendo a venda de armas avançadas para Taiwan em 1992, a maior prioridade estratégica para a Ásia e as decisões após a Terceira Crise do Estreito de Taiwan, em particular a ampliação do embargo de armas em 1999 que evidenciou a leitura da China como adversária. Conforme Kumaraswamy (2005, p. 99): “With no Soviet Union to be contained, Beijing not only lost its relevance to American strategic calculations but also emerged as a potential threat to the new American hegemony.” Esse padrão contraditório foi legitimado com uma *retórica fukuyamista*: os três presidentes afirmavam que as relações comerciais com Pequim favoreceriam a liberdade e a democracia na China.<sup>212</sup> Assim, as sanções e uma política de isolamento da China seriam contrárias à causa dos direitos humanos e da liberdade.<sup>213</sup>

<sup>210</sup> Segundo Krasner (2015, p. 196) o “engagement and hedging” seriam desde 1992 partes integrais da estratégia dos Estados Unidos para a China.

<sup>211</sup> G.W. Bush (2000, Cf. Anexo L) fez o discurso que simboliza os fundamentos e as contradições desse padrão.

<sup>212</sup> Enquanto decaía a Guerra Fria, Francis Fukuyama (1989) argumentou que a história chegava ao fim. Com isso ele queria dizer não que as guerras, as crises e os conflitos deixariam de ocorrer, mas que não existiam alternativas viáveis à democracia liberal e os demais países dirigir-se-iam progressivamente para ela.

<sup>213</sup> Desse modo, a integração comercial da China surge mais como um esforço idealista para promover a liberdade do que como um acordo comercial estrito, que envolveria novas oportunidades de negócios para o *big business* e o setor agrícola. Com o recurso ao futuro, o discurso idealista/wilsoniano concilia a diferença de valores entre Estados Unidos e China, legitimando as relações econômicas entre os dois países. O discurso fukuyamista sobre a entrada da China na OMC ainda tem repercussão no discurso oficial atual: “After the fall of the Soviet Union, we

Portanto, no período de 1992 a 2008, a China deixou de ter utilidade estratégica para os Estados Unidos e progressivamente passou a ser alvo de uma contenção sutil na área de segurança, “a conquista de posições”, enquanto na área comercial a prioridade dos Estados Unidos era maximizar o seu poder econômico, i.e., fortalecer as suas multinacionais e o agronegócio. Esse padrão bifurcado, com dinâmicas contraditórias, evidencia a tendência indicada por Susan Strange sobre as duas lógicas da política externa dos Estados Unidos, conforme a epígrafe deste Capítulo.

## 2.5 Visão geral dos documentos do terceiro padrão

Para fundamentar a análise dos capítulos subsequentes neste item são discutidos os elementos gerais dos documentos no período de 1992 a 2008. Em relação aos debates eleitorais de 1992, 1996, 2000 e 2004, é notável que, exceção feita ao debate de 1992, a China não é um tema central. Em 1992, a China foi discutida em função das críticas de Bill Clinton à política para a China de George Bush após Tiananmen. No debate de 11 de outubro de 1992, a China foi apresentada pelos dois principais candidatos como um Estado repressivo sendo que o democrata Clinton defende condicionar as relações comerciais normais (MFN) à melhora das práticas de direitos humanos. Em contraponto, o presidente George Bush argumenta que suas políticas foram adequadas e que não se deveria envolver o MFN para não bloquear o progresso da economia de mercado na China. A China teve um número mais significativo de menções em 2004, porém por razões indiretas. Nesse ano, a China entrou nos debates em função do programa nuclear da Coreia do Norte, de modo que o presidente G.W. Bush a classifica como uma parceira para resolver essa questão, enquanto o candidato democrata, John Kerry, defende uma abordagem bilateral com a Pyongyang e não o plurilateralismo. Logo, foi apenas em 1992 que a China foi, por razões intrínsecas, um tópico relevante nos debates eleitorais, em decorrência da repressão de Tiananmen.

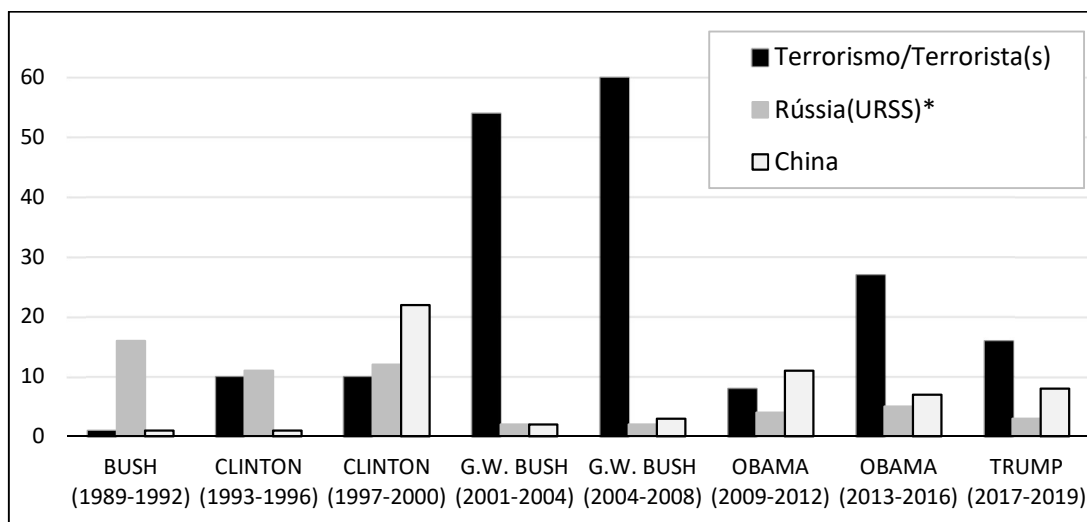
O outro documento da arena doméstica é o discurso do SOTU. No período de George Bush não há, após Tiananmen, nenhuma menção à China, sobretudo por ser um tema sensível em que o presidente estava sendo criticado pela opinião pública e por congressistas. Na era de Bill Clinton, a China foi apresentada no SOTU como um Estado repressivo com práticas

---

assumed that a free China was inevitable. [...] America agreed to give Beijing open access to our economy, and we brought China into the World Trade Organization. Previous administrations made this choice in the hope that freedom in China would expand in all of its forms [...].” (PENCE, 2018, Cf. Anexo S). Nesse sentido, ainda é pertinente a crítica de Kagan (2000): “Perhaps some day we can drop the idealistic blather and admit that trade with China is not about democracy; it’s about trade.”

deletérias em matéria de direitos humanos, mas sempre foi associada à ideia de que fomentar seu engajamento, ou sua integração ao mundo liberal, é o melhor mecanismo para favorecer a causa da liberdade: “It's important not to isolate China. The more we bring China into the world, the more the world will bring change and freedom to China.” (CLINTON, 1999). A China é mais discutida no segundo mandato (1997-2000), quando o presidente intervém no debate doméstico e destaca a importância das relações comerciais normais com a China. No período de G.W. Bush (2001-2008) o terrorismo e o “eixo do mal” dominam a interação com o público doméstico em matéria de política externa, desse modo a China é poucas vezes mencionada, sendo apresentada como uma *parceira* na resolução da questão nuclear da Coreia do Norte, em decorrência das “conversações das seis partes”.<sup>214</sup> No entanto, deve-se mencionar que em 2006, em meio à crise da Rodada Doha, G.W. Bush faz uma única menção crítica à China e à Índia quando afirma que esses países por vezes criam medo e suscitam demandas por protecionismo, o que seria uma política equivocada. Portanto, não há uma construção fixa da imagem da China, e ela não é apresentada como uma ameaça geopolítica ou geoeconômica. Como visualizado na Figura 33, a China só foi um tema de relevo no SOTU no segundo mandato de Clinton.

**Figura 33 - Frequência dos termos “Terrorismo”, “Rússia” e “China” no SOTU, 1989-2019**



\* Apenas no período Bush (1989-1992) foi pesquisado “URSS” e “Rússia”, depois apenas “Rússia”.

\*\* O discurso *First address to the joint session of Congress* foi considerado como um SOTU.

Fonte: Elaboração própria a partir das transcrições dos discursos indicados.

<sup>214</sup> Na campanha e no primeiro ano de governo, G.W. Bush afirmou que a China era uma competidora geopolítica, conforme as ideias de Rice (2000). No entanto, a China não foi apresentada dessa forma em nenhum dos SOTU, em parte pela influência do 11 de setembro de 2001. Após os atentados às torres gêmeas a prioridade anunciada no SOTU era enfrentar a ameaça terrorista e democratizar o Oriente Médio, e não competir com Pequim.

Entrando na discussão da arena de segurança, o governo Bush afirma, na NSS 1990, deplorar a repressão de Tiananmen, mas, já avançando a *rationale* depois usada por Clinton, estabelece que é importante não isolar a China, porquanto ela tem “importância estratégica” global e regional e poderia retornar ao trilho da liberalização.<sup>215</sup> Na NSS 1991, foi reforçada a ideia de evitar o isolamento, mas não se menciona a importância estratégica da China. Além disso, esse documento adota um tom fukuyamista para legitimar a relação: “Change is inevitable in China, and our links with China must endure.” (WHITE HOUSE, 1991, p. 9).

No período de Bill Clinton foram produzidas oito NSS, e a ideia básica com relação à China é: a defesa da integração econômica; a manutenção de relações comerciais e diplomáticas normais; o não isolamento da China; o incentivo para Pequim melhorar as práticas de direitos humanos; a defesa que a China não promova a proliferação de armas de destruição em massa; e o apoio à participação da China em mecanismos regionais de segurança. É afirmado que os Estados Unidos seguem uma política de “engajamento integral” (*comprehensive engagement*) que visa integrar a China na comunidade internacional (WHITE HOUSE, 1996, p. 40). O governo sintetiza no documento de 2000 o seu objetivo com relação à China: “A stable, open, prosperous People's Republic of China (PRC) that respects the rule of law and assumes its responsibilities for building a more peaceful world is clearly and profoundly in our interests.” (WHITE HOUSE, 2000, p. 64). Os desafios elencados estão associados especialmente à modernização militar do PLA, e a Casa Branca defende a importância da transparência e da adesão da China aos regimes de não proliferação e de controle de armas. (*Ibid.*)<sup>216</sup> Afirma-se a continuidade da *one China Policy* e também o compromisso com o TRA, destacando a necessidade de tratativas pacíficas entre Pequim e Taipei.

No período de G.W. Bush foram produzidas duas NSS, uma em 2002 e outra em 2006. A NSS 2002 obteve grande atenção da mídia e analistas, consolidando a “Doutrina Bush”.<sup>217</sup> É

---

<sup>215</sup> É importante citar a leitura do governo Bush: “The relationship between the United States and China, restored in the early 1970s after so many years of estrangement, has also contributed crucially to regional stability and the global balance of power. The United States strongly deplored the repression in China last June and we have imposed sanctions to demonstrate our displeasure. At the same time, we have sought to avoid a total cutoff of China's ties to the outside world. Those ties not only have strategic importance, both globally and regionally; they are crucial to China's prospects for regaining the path of economic reform and political liberalization. China's angry isolation would harm all of these prospects.” (WHITE HOUSE, 1990, p. 12)

<sup>216</sup> Nesse documento é afirmado que Estados Unidos e China aprofundaram a cooperação em diversos tópicos como: relações diplomáticas; acordo de entrada da China na OMC; encontros presidenciais; mecanismos oficiais de consulta; controle de armas; e proteção ambiental.

<sup>217</sup> A Doutrina Bush é associada à ideia da guerra preventiva e ao unilateralismo, sendo articulada na NSS 2002 e na NSS 2006. Conforme Mastanduno (2009), a NSS 2002 é triunfalista; para Pecequillo (2011, p. 398), essa NSS projeta um mundo maniqueísta “dividido entre amigos e inimigos, opondo a liberdade ao medo, em um projeto abrangente de reestruturação hegemônica e transformação do status quo.” Segundo Rice (2003), a NSS 2002 colocou os Estados falidos no centro da agenda de política externa, uma vez que o 11 de setembro foi propiciado não por uma grande potência, mas por terroristas que se organizaram em Estados desse tipo.



afirmado no documento de 2002 que: “The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China.” (WHITE HOUSE, 2002, p. 27). A China, portanto, é enquadrada dentro de uma estratégia para a região da Ásia Pacífico. É afirmada a perspectiva de um futuro pacífico e próspero, contudo são demandadas mudanças na China, envolvendo aceitar a democracia e deixar de modernizar sua força militar.<sup>218</sup> É afirmado que os Estados Unidos buscam “relações construtivas” com uma China que está mudando. Argumenta-se que a entrada da China na OMC é benéfica aos Estados Unidos e que os princípios de mercado e requisitos da OMC irão avançar a abertura e o Estado de direito na China.<sup>219</sup> São citadas ao final as áreas de “profundo desacordo”: “Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its nonproliferation commitments.” (*Ibid.*).

No documento de 2006 é reafirmada a importância da abertura política, a democracia<sup>220</sup> (WHITE HOUSE, 2006, p. 41), e há uma leitura mais crítica sobre a China, especialmente na parte econômica. Antes de afirmar o apoio à ascensão da China é estabelecida a condicionalidade de que Pequim só será apoiada se efetuar o compromisso de desenvolvimento pacífico (*peaceful development*) (*Ibid.*). Na área econômica, os Estados Unidos demandam: “Urged China to move to a market-based, flexible exchange rate regime – a step that would help both China and the global economy” (*Ibid.* p. 26). A leitura sobre a participação da China na OMC já é mais crítica.<sup>221</sup> São elencadas, ainda, diversas práticas problemáticas da China, como: a expansão militar não transparente; a postura no comércio que busca controlar ou dirigir os provedores de energia e não abrir esses mercados; o apoio a países abundantes em recursos, independentemente do tipo de desgoverno doméstico ou internacional desses regimes. (*Ibid.*, p.

---

<sup>218</sup> “The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China’s leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.” (WHITE HOUSE, 2002, p. 27).

<sup>219</sup> “Our important trade relationship will benefit from China’s entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies.” (WHITE HOUSE, 2002, p. 27).

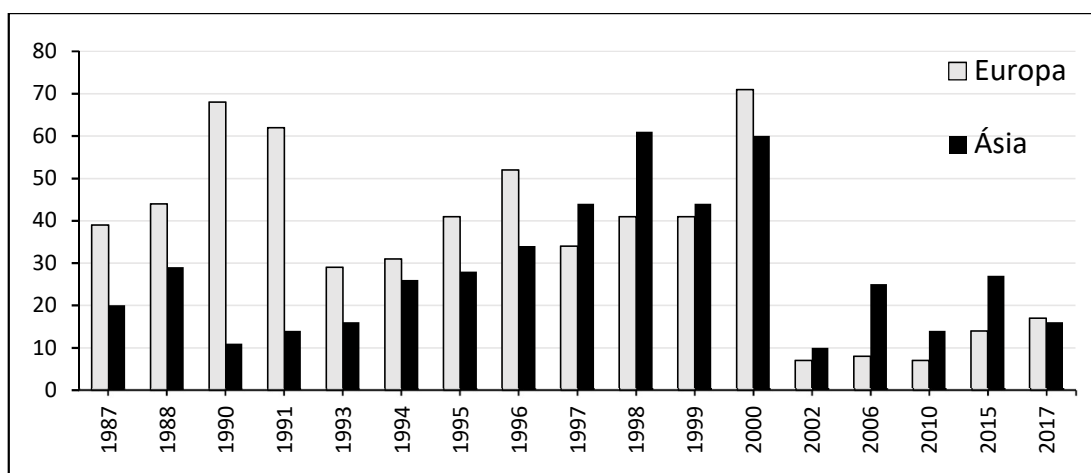
<sup>220</sup> Reforçando as ideias da NSS 2002, esse documento afirma que a liberdade dos Estados Unidos é dependente da liberdade em outros países. (ETTINGER, 2017).

<sup>221</sup> É afirmado que: “We will also continue to work closely with China to ensure it honors its WTO commitments and protects intellectual property.” (*Ibid.* p. 28).

41-42). Ainda é afirmado que China e Taiwan devem resolver suas diferenças pacificamente, sem coerção ou ação unilateral de qualquer uma das partes.

É notável nas NSS dos três governos que é reiterada a preocupação com as práticas de direitos humanos, assim como com a opacidade da modernização militar do PLA. Os três governos apoiam a liberalização política da China. Os termos da NSS de Reagan de que os Estados Unidos apreciavam a diversidade dos regimes políticos (WHITE HOUSE, 1987) não aparecem na NSS do Terceiro Padrão, sendo afirmado que a democracia é melhor e deveria ser aceita pelo governo chinês. Até o documento de 2002 o tom do discurso é destacar benefícios da entrada da China na OMC, reafirmando a importância de relações comerciais e diplomáticas normais. O documento de 2006, porém, tem um discurso mais crítico na parte econômica, podendo ser considerado um ponto de virada, pois não só ocorrem extensas críticas à China no comércio, como são ampliadas as “áreas problemáticas” nas relações políticas. No documento de 2006 a China começa a surgir, nas entrelinhas, como uma adversária econômica. Do ponto de vista quantitativo, em similaridade à leitura do DOD (Cf. Figura 26, p. 114), pode-se observar na Figura 34 que a Ásia ganhou maior atenção da Casa Branca após o fim da Guerra Fria, máxime após a Terceira Crise do Estreito de Taiwan.

**Figura 34 - Frequência dos termos “Europa” e “Ásia” na NSS, 1992-2016**



\* Em 2017, agregou-se as menções ao “Indo-Pacífico” (4) às menções à Ásia.

Fonte: Elaboração própria com dados de várias NSS.

O outro documento da arena de segurança é a *Quadrennial Defense Review* (QDR) do Pentágono. Nota-se no primeiro documento publicado, em 1997, que China e Rússia são elencados como os possíveis competidores estratégicos (*peer competitor*) dos Estados Unidos: “In the period beyond 2015, there is the possibility that a regional great power or global peer competitor may emerge. Russia and China are seen by some as having the potential to be such

competitors, though their respective futures are quite uncertain.” (DOD, 1997b, p. 5).<sup>222</sup> É afirmado no documento que os Estados Unidos buscam engajar a China e promover a cooperação, objetivando gerar um comportamento chinês responsável.<sup>223</sup> E é criticado o esforço chinês de modernização militar.<sup>224</sup>

Em 2001, o governo G.W. Bush produziu uma QDR, assinada por Donald Rumsfeld, em que a China não é mencionada nominalmente. No entanto, ela é uma preocupação destacada de Washington, sendo discutida de modo abstrato (ARCHICK, 2005).

Although the United States will not face a peer competitor in the near future, the potential exists for regional powers to develop sufficient capabilities to threaten stability in regions critical to U.S. interests. In particular, Asia is gradually emerging as a region susceptible to large-scale military competition. [...] Maintaining a stable balance in Asia will be a complex task. The possibility exists that a military competitor with a formidable resource base will emerge in the region. (DOD, 2001, p. 4).

É notável no documento o contraste da referência à China com a linguagem do Pentágono sobre a Rússia, sendo afirmado que Moscou não é mais uma grande ameaça à OTAN (LARSON et al., 2018). Conforme a QDR: “With the notable exception of the Balkans, Europe is largely at peace. Central European states are becoming increasingly integrated with the West both politically and economically. An opportunity for cooperation exists with Russia. It does not pose a large-scale conventional military threat to NATO.” (DOD, 2001, p. 4). Outra menção indireta à China é feita na discussão das áreas críticas nas quais os Estados Unidos buscam evitar a dominação hostil (MCDEVITT, 2001): “Precluding hostile domination of critical areas, particularly Europe, Northeast Asia, the East Asian littoral, and the Middle East and Southwest Asia.” (DOD, 2001, p. 2) O litoral da Ásia é especificado em uma nota de rodapé: “The east Asian littoral is defined as the region stretching from south of Japan through Australia and into the Bay of Bengal.” (*Ibid.*). Compreende, portanto, toda a cadeia de ilhas no litoral da China, inclusive Taiwan; cuja referência é indireta em função da histórica política de ambiguidade estratégica (*strategic ambiguity*) dos Estados Unidos (MCDEVITT, 2001). De todo modo é um anúncio importante que Pequim não deixou de notar. Assim, a QDR 2001, em grande medida

<sup>222</sup> A ideia de *peer competitor* reaparece na QDR 2001: “Managing Risks [...] involves maintaining military advantages and developing new military competencies while dissuading future military competitors.” (DOD, 2001, p. 57). Desponta do mesmo modo em 2006 “Minimizing costs to the United States while imposing costs on adversaries, in particular by sustaining America’s scientific and technological advantage over potential competitors.” (DOD, 2006, p. 3).

<sup>223</sup> “The United States will continue to engage China, seeking to foster cooperation in areas where our interests overlap and influence it to make a positive contribution to regional stability and act as a responsible member of the international community.” (DOD, 1997b, p. 5).

<sup>224</sup> “Moreover, China’s efforts to modernize its forces and improve its power-projection capabilities will not go unnoticed, likely spurring concerns from others in the region.” (DOD, 1997b, p. 5)

preparada antes do ataque de 11 de setembro de 2001, sustentava tacitamente a ideia de campanha da China como ameaça estratégica.

Na QDR 2006, também assinada por Rumsfeld, a China aparece como um dos três fatores que determinarão o ambiente de segurança do século XXI, junto à Índia e Rússia.<sup>225</sup> Nesse documento é afirmado que os Estados Unidos encorajam e consideram ser possível que a China tenha uma ação pacífica e construtiva na região da Ásia Pacífico:

U.S. policy remains focused on encouraging China to play a constructive, peaceful role in the Asia-Pacific region and to serve as a partner in addressing common security challenges, including terrorism, proliferation, narcotics and piracy. The United States' goal is for China to continue as an economic partner and emerge as a responsible stakeholder and force for good in the world. (DOD, 2006, p. 29)

A QDR 2006 classifica expressamente que a China é o país com o maior potencial de competir militarmente com os Estados Unidos. É afirmado no documento a necessidade de os Estados Unidos criarem contra-estratégias para evitar que Pequim sobressaia em relação a Washington: “Of the major and emerging powers, China has the greatest potential to compete militarily with the United States and field disruptive military technologies that could over time off set traditional U.S. military advantages absent U.S. counter strategies.” (DOD, 2006, p. 29). Além disso, é feita uma crítica mais extensa à opacidade da modernização militar da China, a qual teria sido acelerada após a terceira crise do estreito de Taiwan: “Chinese military modernization has accelerated since the mid-to-late 1990s in response to central leadership demands to develop military options against Taiwan scenarios.” (DOD, 2006, p. 29). Pode-se mencionar, ainda, a linguagem visual do Pentágono na QDR 2006. Como indicou McDevitt (2007), as imagens que acompanham a discussão da China enviam sinais a Pequim, de modo que no início aparece uma fotografia de um submarino dos Estados Unidos lançando um míssil de cruzeiro e no final uma fotografia de um diálogo entre pilotos estadunidenses e japoneses cuja legenda destaca que a aliança com o Japão é importante para a estabilidade regional (DOD, 2006).

Nota-se na QDR 1997, QDR 2001 e QDR 2006 que o discurso explícito do DOD é moderado e são feitas reiteradas críticas à modernização militar da China, especialmente por seu caráter opaco. Nos três documentos o futuro da China é classificado como aberto, não necessariamente pacífico ou belicoso. No período de G.W. Bush a leitura estratégica estabelece a China como o Estado com maior *potencial* de competir militarmente com os Estados Unidos. Nas entrelinhas o DOD indica que atuaria em defesa de Taiwan, sendo afirmado que os Estados

---

<sup>225</sup> “[...] the choices of major and emerging powers, including India, Russia and China, will be key factors in determining the international security environment of the 21st century.” (DOD, 2006, p. 28)

Unidos buscarão manter uma balança de poder equilibrada na Ásia. Nos três documentos os Estados Unidos afirmam buscar relações construtivas e destacam os seus receios sobre a modernização militar da China.

Entrando na arena comercial discutir-se-á os três documentos em conjunto, visto que os três são produzidos pelo USTR. Nas PTPAs do governo de George Bush a China só foi mencionada em 1992 quando foi realçado o desejo dos Estados Unidos de completar o acordo de propriedade intelectual e remover barreiras ao comércio e investimento. Indicou-se que seria examinado com os parceiros comerciais a demanda da China para entrar no GATT. No que diz respeito ao S301 do período de George Bush a China desponta como uma das principais preocupações. A preocupação nos dois primeiros anos é com o estabelecimento de legislação de copyright e de patentes na China. Em 1991 a China foi classificada como PFC por não proteger patentes farmacêuticas e direitos de copyright, bem como pela baixa proteção de segredos comerciais e a alta pirataria. Em 1992 a China não foi discutida de modo detalhado.

**Quadro 1 - Classificação da China no S301, 1989-2018**

Ano	Classificação	Ano	Classificação	Ano	Classificação
1989	PWL	1999	Section 306	2009	PWL Section 306
1990	PWL	2000	Section 306	2010	PWL
1991	[ PFC ]	2001	Section 306	2011	PWL
1992	SWL	2002	Section 306	2012	PWL
1993	PWL	2003	Section 306	2013	PWL Section 306
1994	[ PFC* ]	2004	Section 306	2014	PWL Section 306
1995	WL	2005	PWL Section 306	2015	PWL Section 306
1996	[ PFC ]	2006	PWL Section 306	2016	PWL Section 306
1997	Section 306	2007	PWL Section 306	2017	PWL Section 306
1998	Section 306	2008	PWL Section 306	2018	PWL Section 306

\* PFC = Priority Foreign Contry / PWL = Priority Watch List / SWL = Special Watch List / WL = Watch List / PFC\* = Condicional.

Fonte: Elaboração própria a partir do S301 de vários anos.

Nas PTPAs do governo Clinton, a China teve maior destaque. De 1993 a 1999 o governo Clinton reiteradamente defendeu a maior abertura comercial da China, reconhecendo os avanços em matéria de acesso ao mercado chinês, porém identificando uma série de barreiras às importações de produtos e serviços, classificando o regime comercial chinês como muito protecionista. Washington afirmou diversas vezes apoiar a entrada da China no GATT, depois OMC, caso ela ocorresse em termos comerciais consistentes com o regime multilateral. Nesses documentos foi pontuado o problema com relação à baixa transparência do regime legal chinês e foi afirmado que os acordos estabelecidos seriam monitorados. O USTR ainda elenca as barreiras comerciais mais problemáticas: as regulações na agricultura e o mercado fechado nos

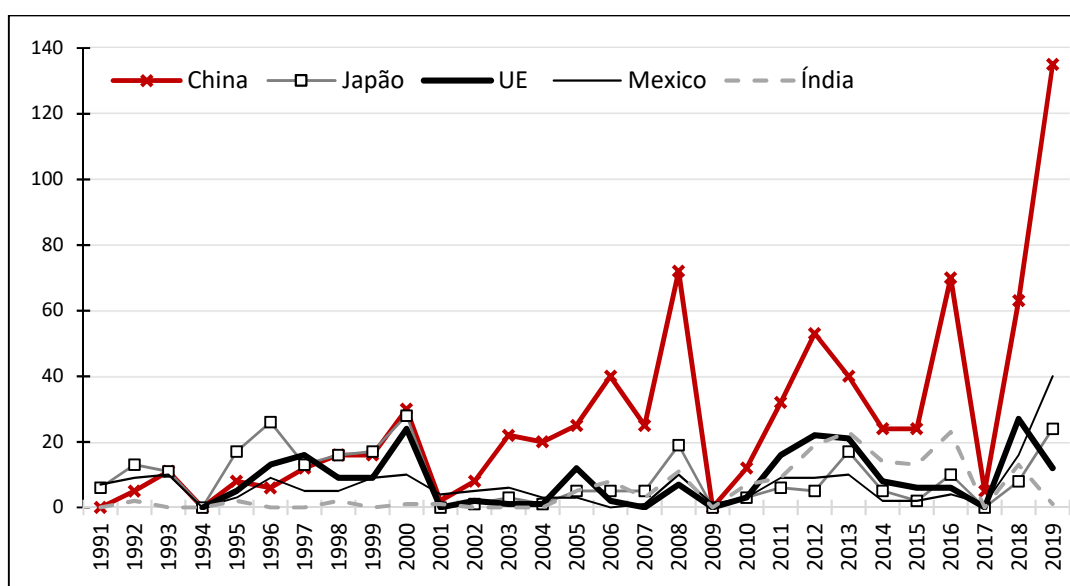
setores de finanças, telecomunicações e distribuição (USTR, 1999). Em matéria de propriedade intelectual foi criticada a imposição legal (*enforcement*) da China para responder à pirataria, também uma preocupação reiterada. Na PTPA 2000, o primeiro documento em que a China é discutida antes do Japão, é afirmado que os Estados Unidos utilizaram vários instrumentos para atingir seus objetivos comerciais em relação à China: “Our trade policy goals have been to open China's markets to American exports, support Chinese domestic economic reform, and integrate China into the Pacific and world economies.” (USTR, 2000, p. 7). Além disso, foi afirmado que o acordo de entrada da China na OMC, assinado com os Estados Unidos, era histórico – “our historic bilateral agreement on China's accession to the WTO” (*Ibid.*) –, abria a economia da China reduzindo ou eliminando barreiras e garantiria o comércio justo (*fair trade*) para os empresários e trabalhadores dos Estados Unidos. O documento indica ainda que “WTO accession for China requires no substantial concessions by the United States” (*Ibid.*, p. 7), afirma ser necessário monitorar a aplicação do acordo e defende que o Congresso passe o instituto das “relações comerciais normais permanentes” (PNTR) para permitir que os Estados Unidos não fiquem atrás dos competidores asiáticos, latinos, canadenses e Europeus em matéria de acesso ao mercado chinês.

No que diz respeito ao S301, há uma leitura mais negativa no primeiro mandato de Clinton – envolvendo problemas como pirataria de música, vídeo e software, barreiras de acesso (especialmente no tocante à indústria cinematográfica) e fraca imposição legal. No segundo mandato certos problemas permanecem, notadamente pirataria no varejo, falsificação e barreiras de acesso, mas é percebida melhora nas práticas chinesas de IPR. A China foi classificada como PFC em 1996, mas nos anos subsequentes como *S306 monitoring*.

No período de George W. Bush a China segue tendo destaque nas PTPAs, mas ocorre uma mudança de substância na preocupação do USTR. Nos primeiros anos de G.W. Bush a preocupação fundamental do USTR foi com o *compliance* da China ao acordo de entrada na OMC. Em 2001, foi afirmado que a passagem do PNTR com a China era um ponto positivo e em 2002, o USTR argumentou que a entrada da China na OMC era uma importante oportunidade para exportadores dos Estados Unidos, porém essa entrada ainda era incompleta, Pequim precisava implementar todo o acordo de entrada. Na PTPA 2003 foi afirmado que a China havia feito significativo progresso na implementação dos compromissos da OMC, porém faltava muito a ser feito, como a redução de tarifas e barreiras não tarifárias e estabelecer regulações para aumentar o acesso das firmas estrangeiras no setor de serviços. São elencadas insuficiências na questão da agricultura, de imposição de direitos de propriedade intelectual e na abertura de certos serviços. Esse documento marca o início de um discurso mais duro e o

USTR começa a utilizar a linguagem de “all available means”: “When compliance problems arose in 2002, the Administration used all available means to obtain China’s full cooperation, including intervention at the highest levels of government” (USTR, 2003b, p. 7). O documento de 2003 marca o descolamento quantitativo das preocupações em relação à China, desde então ela é tratada como o Estado mais saliente na agenda comercial, conforme a Figura 35.

**Figura 35 - Frequência dos termos “China”, “Japão”, “União Europeia”, “México” e “Índia” na PTPA, 1990-2019**



\* Não foi possível acessar o documento de 1994

Fonte: Elaboração própria com dados de várias PTPAs.

Se a PTPA 2003 é o ponto de virada quantitativo, a PTPA 2004 marca o ponto de virada qualitativo na leitura do USTR sobre a China, despontando um discurso mais duro. A ideia de “Fair Trade” é estabelecida no subtítulo: “Ensuring a level playing field with China” (USTR, 2004b, p. 5). O *compliance* da China ao acordo de entrada na OMC segue sendo a preocupação destacada do USTR, sendo inclusive retratada a ameaça dos Estados Unidos aos oficiais chineses na OMC, conforme a PTPA: “They delivered a clear and consistent message: China must increase the openness of its market and treat U.S. goods and services fairly if support in the United States for an open market with China is to be maintained.” (*Ibid.*). É reafirmado que “The United States continues to stand ready to use all available mechanisms to ease market disruptions when the facts of a particular case warrant” (*Ibid.*, p. 6). No documento de 2005 o USTR indica que melhorar as práticas de proteção à propriedade intelectual é uma alta prioridade dos Estados Unidos, que se busca uma maior abertura no setor de serviços e mudanças nas políticas industriais da China que limitem acesso que “limit market access for non-Chinese-origin goods or seek to extract technology and intellectual property from foreign

rights-holders” (USTR, 2005b, p. 13). As críticas continuam no documento de 2006, mas é feita uma avaliação balanceada do déficit comercial. O USTR afirma que o déficit com a China não é resultado apenas da política comercial de Pequim, que envolve a situação da China como instância de montagem final (*final assembly*) das cadeias de produção asiáticas e globais. Na PTPA 2007 é reconhecida a criação do *Chief Counsel for China Trade Enforcement* dentro do USTR em decorrência dos resultados do Top-to-Bottom Review que caracterizou que as relações comerciais com a China: “lacked ‘equity, balance or durability’ and signaled that China and the United States have entered into a more mature relationship as trading partners.” (USTR, 2007b, p. 7). Nesse documento é reafirmado que os Estados Unidos farão uso de “all available means” para resolver as dificuldades comerciais com a China.

Conforme o balanço do USTR (2008b), o entendimento da administração G.W. Bush é que as relações comerciais com a China são positivas, mas desequilibradas e existem áreas com problemas. “The United States and China currently have a robust, mutually-beneficial trade relationship, though that relationship needs to be more balanced.” (USTR, 2008b). É mencionado: “Since 1990, bilateral trade in goods between the United States and China has increased by an astounding 1800 percent. Over the past six years alone, bilateral goods trade has nearly tripled, services trade has more than doubled, and investment flows remain strong.” (USTR, 2008b). De acordo com o USTR, os casos estabelecidos na OMC indicam a disposição do governo G.W. Bush de usar todos os instrumentos (*all available tools*) para impor as regras comerciais; e isso indica que a relação comercial entre os dois países era mais madura. (*Ibid.*) Nesse documento são destacados problemas como o fraco apoio da China à conclusão da Rodada Doha sendo criticadas as políticas chinesas para “campeões nacionais” que romperiam com a arena de jogo (*playing field*) para competidores externos.

China continues to use its regulatory and other policies to develop so-called “national champions” in some sectors and tilt the playing field against foreign competitors. This has been evident in the promotion of homegrown technology through biased national standards and the emergence of regulators acting as competitors. The United States also has made clear its concerns with China’s increasingly restrictive investment regime. (USTR, 2008b, p. 12)

O USTR afirma que o engajamento com a China gerava benefícios e que os congressistas que demandavam legislação dura contra Pequim, deveriam ter cautela, porquanto: “From aerospace to financial services to agriculture, the United States must be careful not to abandon future opportunities that come from economic engagement with China because of the current challenges in our relationship.” (USTR, 2008b).

Com a entrada da China em dezembro de 2001 na OMC começou a ser publicado, a partir de 2002, o RCC. O primeiro documento classifica que a China estava se tornando uma



economia de mercado e fazia progressos significativos na implementação dos compromissos do acordo de entrada na OMC, embora faltasse muito a ser feito. Nesse documento foi pontuado o problema da baixa transparência legal e três áreas foram identificadas como problemáticas: as barreiras na agricultura, a imposição dos direitos de propriedade intelectual (IPR) e as restrições na área de serviço, em particular os seguros e as entregas expressas. Em 2003, o RCC afirma que as reformas desaceleraram. São pontuados problemas na agricultura, serviços, imposição de IPR, transparência e é acrescentado uma nova preocupação: as políticas tributárias de *value-added tax* (VAT), que estariam favorecendo os produtores domésticos de semicondutores e de fertilizantes. No RCC 2004 é afirmado que a imposição do acordo de entrada (*compliance*) melhorou em relação aos anos anteriores. Nesse documento é informada sobre a criação, em 2004, de um escritório interno no USTR para tratar das questões comerciais da China, destacando que os esforços foram dobrados com relação a esses problemas (USTR, 2004a, p. 8). Esse é o primeiro RCC em que aparece o subtítulo “Industrial policies” no sumário executivo e o USTR afirma que essas políticas limitam o acesso de mercado a bens de origem não chinesa e pretendem extrair tecnologia e propriedade intelectual de proprietários estrangeiros:

Since acceding to the WTO, China has increasingly resorted to policies that limit market access by non-Chinese origin goods and that aim to extract technology and intellectual property from foreign rights-holders. The objective of these policies seems to be to support the development of Chinese industries that are higher up the economic value chain than the industries that make up China's current labor-intensive base, or simply to protect less-competitive domestic industries. (USTR, 2004a, p. 7)

Ainda nesse subtítulo é afirmado que o VAT é discriminatório e surge a preocupação com as práticas chinesas em matéria de padrões nacionais para o 3G da telefonia wireless, e com a política de compras governamentais que demandavam as compras de softwares produzidos na China.<sup>226</sup> Segundo o USTR: “Some of these policies stray dangerously close to conflict with China's WTO commitments in the areas of market access, national treatment and technology transfer.” (USTR, 2004a, p. 7). Esse documento configura, portanto, um ponto de virada nas preocupações do USTR, ainda que as questões específicas de propriedade intelectual, em matéria de pirataria e falsificação, sejam percebidas como as mais prejudiciais.

Em 2005, o USTR classifica que vários dos problemas chineses derivam da transição incompleta para uma economia de mercado e as preocupações tradicionais permanecem. É importante considerar que o subtítulo “Industrial policies” salta da 5ª posição, na ordem de apresentação de 2004, para a 3ª posição nesse ano. As preocupações nessa área são: o padrão

---

<sup>226</sup> Em 2004, a primeira reclamação dos Estados Unidos na OMC contra a China – o DS309 – foi sobre o “Value-Added Tax on Integrated Circuits”.

3G; os padrões nacionais em áreas de alta tecnologia que poderiam levar à extração de tecnologia ou de propriedade intelectual; a política de compras governamentais de aquisição de softwares produzidos na China; a nova política para o setor da siderurgia que amplia a participação do Estado; e os excessivos subsídios a várias indústrias domésticas. A questão da propriedade intelectual, em particular a baixa imposição legal do regime na China, parece ser a principal preocupação do USTR. Em 2006, o USTR nota a existência de problemas na implementação do acordo de entrada da China na OMC:

[...] despite significant progress in many areas, China's record in implementing WTO commitments is decidedly mixed. China continues to pursue problematic industrial policies that rely on trade-distorting measures such as local content requirements, import and export restrictions, discriminatory regulations and prohibited subsidies, all of which raise serious WTO concerns. China's shortcomings in enforcing laws in areas where detailed WTO disciplines apply, such as intellectual property rights (IPR), have also created serious problems [...] (USTR, 2006a, p. 3)

Nesse ano, o subtítulo “Industrial Policies” é o 2º a ser discutido; o primeiro dos seis subtítulos continuava sendo a propriedade intelectual. Em 2007, o documento classifica que os compromissos específicos que a China concordou ao entrar na OMC foram praticamente todos implementados: “Almost all of the specific commitments that China made when it acceded to the WTO on December 11, 2001, were due to be implemented over a period of five years, ending one year ago.” (USTR, 2007a, p. 3). O documento destaca que os Estados Unidos entraram com três reclamações na OMC contra a China, no tocante à imposição do regime legal de IPR, ao programa de subsídios aos manufaturados chineses e às restrições de mercado em produtos intensivos em direitos de propriedade como filmes, DVDs, música, livros e jornais. O USTR cita a leitura de uma associação comercial sobre os problemas da China:

[M]any of the market access concerns on which U.S. companies increasingly focus are no longer the result of China's failure to implement specific WTO commitments. Rather, these concerns focus on China's laws, policies, and practices that deviate from the WTO's national treatment principle, its inadequate protection of intellectual property rights, its insufficiently transparent legal and regulatory processes, and its opaque development of technical and product standards that may favor local companies. (MAJOR TRADE ASSOCIATION *apud* USTR, 2007a, p. 4)

Os problemas nas áreas tradicionais são realçados no RCC 2007, como a imposição do regime de propriedade intelectual.<sup>227</sup> Nesse ano, ainda que o subtítulo propriedade intelectual seja o primeiro mencionado seguido por “Industrial Policies”, é possível perceber que a preocupação do USTR parece ser mais com as políticas industriais da China do que com violações em matéria de pirataria, falsificação e imposição legal. Na conclusão desse documento, afirma-se que os Estados Unidos buscariam a adesão da China aos compromissos

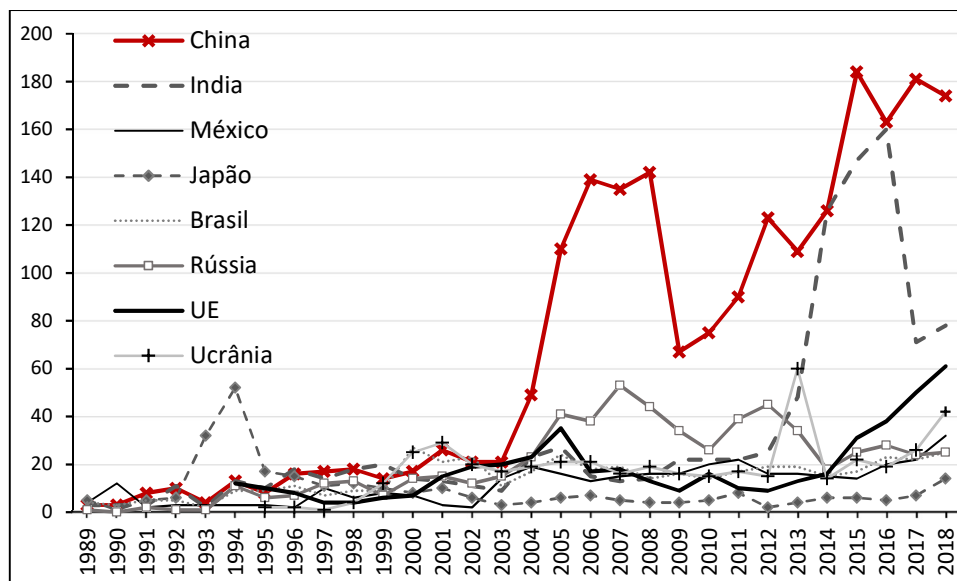
---

<sup>227</sup> No documento de 2007 há uma pequena modificação na leitura das razões da política industrial chinesa, que objetivariam não a proteção às indústrias em geral, mas às empresas estatais (SOE).

e obrigações fundamentais de um membro da OMC: “with particular emphasis on reducing Chinese government intervention in the market, lowering IPR infringement levels in China and making China’s trade regime more predictable and transparent.” (USTR, 2007a, p. 11). É a primeira vez nesse documento em que na seção sobre os objetivos para o ano seguinte um tema relacionado às políticas industriais vem antes do tema IPR. No RCC 2008 foi afirmado que a China realizou passos impressionantes em reformar sua economia nos últimos sete anos, porém desde 2006 as reformas liberalizantes arrefeceram. Nesse documento o subtítulo “Industrial Policies” é o segundo a ser discutido nas áreas temáticas, após IPR, porém na discussão sobre as tendências o USTR tem por principal preocupação as políticas industriais da China: “Invariably, these problems can be traced to China’s pursuit of industrial policies that rely on excessive, trade-distorting government intervention intended to promote or protect China’s domestic industries.” (USTR, 2008a, p. 3). Na discussão das tendências também são feitas diversas críticas à intervenção da China no mercado interno, sendo indicadas as dificuldades com padrões nacionais chineses na área de telecomunicações 3G, as compras governamentais para promover e proteger indústrias básicas. São discutidos também os problemas tradicionais: barreiras fitossanitárias na Agricultura e intervenção seletiva, barreiras no setor de serviços – bancários, seguros, telecomunicações e serviços legais -, falta de transparência nas práticas comerciais.

No tocante ao S301, a China muda de classificação da *Section 306 monitoring* para *PWL* e *Section 306 Monitoring* em 2005. De 2001 a 2004, os principais problemas elencados na área de IPR são a pirataria, inclusive de software, e sua exportação, a baixa imposição legal, um regime legal fraco em matéria das penalidades ao desrespeito ao IPR, a produção e exportação de produtos falsificados e o uso de software ilegal por instituições e empresas chinesas. Em 2005 foi completada uma investigação de revisão sobre a China que redundou na classificação de *PWL*, em decorrência de problemas similares aos do período de 2001 a 2004. Em 2006, problemas similares são identificados. Em 2007, ocorre um ponto de virada, pois elementos novos começam a despontar no S301. Na discussão sobre os desenvolvimentos recentes foi elencado o problema das práticas chinesas de compras governamentais que prefeririam produtos inovados domesticamente, um ponto ressaltado em 2008. Como observado na Figura 36, as preocupações com a China se descolam após 2004 permanecendo assim, fora dois momentos no período Obama, até 2018. Em conjunto a outros indícios, é nesse período em que ela passa a ser a principal preocupação do USTR na área de propriedade intelectual.

**Figura 36 - Frequência dos termos “China”, “Índia”, “México”, “Japão”, “Brasil”, “Rússia”, “União Europeia” e “Ucrânia” no S301, 1989-2018**



Fonte: Elaboração própria com dados dos S301s de vários anos.

É notável nos documentos da arena comercial que a China é vista como um “problema econômico” no governo George Bush e Bill Clinton, em matéria de acesso a mercado e práticas de IPR, porém é tratada comercialmente como um “Estado normal”. Isto é, no período da entrada da China na OMC as políticas industriais chinesas não eram vistas como ameaçadoras, bem como a China era um país importante na agenda, mas em meio a vários outros.

No governo de G.W. Bush, porém, a China começa a ser vista não só como o principal país na agenda comercial como progressivamente passa a ser vista como uma “adversária econômica”, sendo o principal Estado da agenda. O ponto de virada para essa nova leitura qualitativa parece ser entre 2003/2004, em que despontou o foco documental do USTR na China, foi criado o escritório interno sobre a China e a política industrial ganha crescente espaço nos documentos. Na PTPA a China passa a ser, quantitativamente, o principal país da agenda em 2003, porém é na PTPA 2004 que o discurso do USTR é duro, invocando a defesa do comércio justo (*level playing field*) marcando uma mudança de tom em relação ao passado. No S301 há uma significativa continuidade nas práticas vistas como problemáticas, relacionadas à imposição de direitos de propriedade tradicionais. Dentre os documentos discutidos o RCC foi o documento que mais revelou as preocupações do USTR, sendo nele que as preocupações com a política industrial surgem primeiro, antes de ganhar relevo nos outros documentos – na PTPA elas só são objeto de atenção destacada nos anos finais de G.W. Bush, sobretudo 2008. Como observou Vangrasstek (2019, p. 324): “Over a very short period, China went from being entirely off the radar in US trade policy to being its principal target.” A China entrou no radar comercial

dos Estados Unidos no segundo mandato de G.W. Bush, sendo um ponto de virada, considerando reclamações na OMC e remédios legislativos como o CVD e o AD (*Ibid.*, p. 324-328). Com isso, a China começou a deixar de ser um “Estado normal”, locus de oportunidades e problemas, passando a ser notada como um “Estado adversário” na arena comercial.

Tendo em vista a discussão desses padrões históricos, os dois próximos capítulos buscam compreender se os fundamentos do terceiro padrão permaneceram ou foram modificados no governo de Obama e de Trump.

## Capítulo 3 – A administração Obama perante a China, 2009-2017

*We may have created a Frankenstein.*

– Richard Nixon [1994] (*apud* SAFIRE, 2000)

*[...] the United States, short of preventive war, which is not a viable policy, cannot stop China's rise, although perhaps it could slow that rise for a time through hostile economic policies.*

– Robert Art (2010)

### 3.1 Panorama

Em novembro de 2008, o democrata Barack Obama foi eleito presidente dos Estados Unidos em uma campanha nucleada nas ideias da mudança e da esperança. Com o slogan “Yes, We can”, ele se tornou o primeiro presidente negro da história dos Estados Unidos derrotando por 365 a 173 o republicano John McCain, o qual, ainda que adversário interno de G.W. Bush, ficou associado à impopular Guerra do Iraque e à Crise Financeira de 2007/2008.<sup>229</sup>

Durante a corrida eleitoral, os candidatos anunciaram na revista *Foreign Affairs* as suas ideias de política externa. Analisando esses documentos, Posen (2014, p. 5) classificou que os três principais concorrentes – Barack Obama, Hillary Clinton e John McCain – tinham uma leitura quase consensual sobre o papel dos Estados Unidos no mundo, sobre as ameaças principais e sobre os métodos de ação adequados.<sup>230</sup> Essa similaridade também ocorre na discussão sobre a China, visto que os três consideravam que a China ascendeu e seria uma prioridade bem como afirmavam que o futuro chinês estaria aberto – não necessariamente pacífico ou belicoso, existindo áreas de competição e de cooperação. “Dealing with a rising China will be a central challenge for the next American president.” (MCCAIN, 2007, p. 29); “Our relationship with China will be the most important bilateral relationship in the world in

---

<sup>229</sup> De modo similar à eleição de 1992, o democrata criticou o estado da economia doméstica, e também criticou a “guerra de escolha” no Iraque, apresentando-se como o candidato da mudança, o que favoreceu sua vitória (PECEQUILO, 2011). A eleição de Obama trouxe grandes expectativas, gerando inclusive uma “Obamamania” na Europa, nem tanto pela figura de Obama, mas pela saída de G.W. Bush do poder. (DESTLER, 2010).

<sup>230</sup> “[...] All three saw terrorism, nonstate actors, and weak or failed states as threats to the United States. All were concerned about rising powers. All insisted on the need for U.S. leadership. All believed in the use of force to prevent atrocities abroad. All three candidates strongly supported NATO, although they all wanted it to do more. Obama and Clinton subscribed to the unilateral use of force; McCain was silent on the matter in the articles. All rated nuclear proliferation as a very serious problem; all agreed Iran must be prevented from getting nuclear weapons and were open to a military solution to Iran’s nuclear programs.” (POSEN, 2014, p. 5)

this century.” (CLINTON, 2007, p. 13). No seu artigo, o então senador Obama argumentou que a Europa e a Ásia seriam regiões vitais e que ele construiria novas alianças e parcerias.

We must build new alliances and partnerships in other vital regions. As China rises and Japan and South Korea assert themselves, I will work to forge a more effective framework in Asia that goes beyond bilateral agreements, occasional summits, and ad hoc arrangements, such as the six-party talks on North Korea. [...] I will also encourage China to play a responsible role as a growing power-to help lead in addressing the common problems of the twenty-first century. We will compete with China in some areas and cooperate in others. Our essential challenge is to build a relationship that broadens cooperation while strengthening our ability to compete. (OBAMA, 2007, p. 12)

Imediatamente após a eleição, em função da baixa popularidade de G.W. Bush, Obama já era tratado como o presidente em exercício. O legado que ele recebeu foi complexo, envolvendo: o substantivo impacto da crise financeira de 2008 na economia doméstica, que gerou desemprego, instituições insolventes e baixo crescimento; uma crise internacional de *soft power* dos Estados Unidos, em decorrência do descrédito da ação unilateral no Iraque, especialmente por seu caráter de *false flag*; duas guerras drenando recursos econômicos e burocráticos; e um Congresso polarizado, sobretudo nos temas comerciais.<sup>231</sup> Por outro lado, alguns elementos eram positivos: os democratas conquistaram maioria nas duas casas do Congresso; e a eleição em Taiwan levou à presidência Ma Ying-cheou, do KMT, favorável a melhores relações com Pequim, diminuindo as tensões triangulares (COHEN, 2019).

É nesse contexto que o governo Obama estabeleceu a sua estratégia para o mundo e para a China. De início, é importante notar que a composição de governo de Obama não enviava sinais de efetiva mudança. Além de diversos quadros do governo Clinton (MANN, 2012), figuras importantes da Guerra ao Terror de G.W. Bush permaneceram no poder, como o secretário de defesa Robert Gates (ANDERSON, 2015). Em outra sinalização ao bipartidarismo, Obama escolheu o republicano John Huntsman Jr., governador de Utah de 2005 a 2008, como embaixador para a China.

No poder, o presidente democrata deu sequência a algumas de suas propostas de campanha, como: a revitalização da economia; o controle do déficit orçamentário; o término da Guerra do Iraque; e o estabelecimento da Ásia Pacífico como uma prioridade (MANYIN et al., 2012). Em sequência ao que aventavam os discursos de campanha, o leste da Ásia foi a viagem de abertura da secretária de estado, Hillary Clinton, uma ruptura em relação à prática dos seus predecessores (RICHTER, 2009).<sup>232</sup> No mesmo sentido, nos três primeiros anos foi identificado

<sup>231</sup> Como notado na votação do CAFTA-DR aprovado com apenas 2 votos de diferença em 2005 (LIMA, 2009).

<sup>232</sup> Em 2009, o Leste da Ásia foi escolhido como a região da primeira viagem oficial da secretária de estado Clinton, contrastando com as escolhas dos secretários anteriores como Rice (Europa e Oriente Médio) e Powell (Oriente Médio), mas também Albright (Europa e Leste da Ásia). (RICHTER, 2009)

um significativo aumento nas viagens oficiais da secretária de estado vis-à-vis os secretários anteriores. (MANYIN et al., 2012). Nos anos iniciais, a Casa Branca delegou a coordenação da política para a Ásia para o Departamento de Estado (DOS), sob a liderança de Hillary (MCDEVITT, 2015).

No ano de 2009, Obama teve de lidar com os impactos reais e simbólicos da crise financeira, que colocou em xeque a credibilidade dos Estados Unidos e do seu modelo econômico-financeiro (GOWAN, 2010), afetando de modo antagônico o prestígio internacional de Washington e Pequim (MASTANDUNO, 2014).<sup>233</sup>

Em resposta à crise financeira, os Estados Unidos e a China cooperaram e coordenaram suas ações, por vias bilaterais e plurilaterais, o que fez com que alguns analistas, como o ex-secretário de estado Brzezinski, caracterizassem a consolidação de um “G2” (PECEQUILO, 2011). Nesse ano, foi gerada muita expectativa de que as relações entre os dois países seriam normais e pacíficas, e alguns autores, na China e nos Estados Unidos, argumentaram que as relações sino-americanas “tendiam para a maturidade” (HUANG et al., 2009; COHEN, 2019). Isso foi reforçado pelo discurso de Washington que reiteradamente afirmava desejar uma China “forte, próspera e bem-sucedida” que cumprisse com um grande papel internacional. (LAWRENCE, 2013).

Conforme Sutter (2018, p. 151), uma diretriz importante da política externa inicial de Obama era a busca por cooperação com as outras potências, inclusive a China. Segundo Zhao (2017), Obama chegou ao poder visando relações “positivas, cooperativas e integrais” com a China, substituindo a ênfase de G.W. Bush em relações “cooperativas, construtivas e cândidas”.<sup>234</sup> Nesse sentido, James Steinberg, secretário adjunto de estado, introduziu em 2009 a ideia de *strategic reassurance* sugerindo que Washington ofereceria garantias e atuaria para diminuir as preocupações de Pequim (CHRISTENSEN, 2015; MAGNOTTA, 2019). Assim, na visita de Obama à China, no final de 2009, os dois chefes de Estado afirmaram: “that respecting each other’s core interests is extremely important to ensure steady progress in US–China relations”. (US-CHINA..., 2009).<sup>235</sup> Nesse contexto, a China tentou extrair da Casa Branca uma data terminal para as vendas de armas para Taiwan (MANN, 2012).

<sup>233</sup> Conforme Mann (2012), se na década de 1990 o presidente Clinton afirmou publicamente que a China estava no “lado errado da história”, com a crise internacional tendo sido criada nos Estados Unidos os termos do debate mudaram e os reclamantes dos Estados Unidos e de suas políticas eram Pequim e Berlim.

<sup>234</sup> Para alguns autores, existiria uma expectativa genuína e inocente do governo Obama sobre a possibilidade de relações cooperativas (COHEN, 2019); para outros, a política de deferência de Obama em 2009 era tática, em decorrência das dificuldades da crise financeira (WU, 2012).

<sup>235</sup> Conforme Mann (2012), a viagem de Obama à China e o “Joint Statement” geraram grande controvérsia doméstica, burocrática e internacional. A imprensa deu um tom de que os Estados Unidos iam à China “suplicar” e o Pentágono criticou internamente o documento por oferecer muito à China no tocante a Taiwan. (*Ibid.*)



No ano de 2010, contudo, a relação entre os dois países deteriora e se torna áspera e tensa (COHEN, 2019, p. 288; MANN, 2012).<sup>236</sup> Já no final de 2009, o fracasso da Conferência do Clima de Copenhagem envolveu a não aceitação da China das demandas estadunidenses. Para Christensen (2015), as tensões decorreram das falsas expectativas de Pequim de que Washington a trataria de modo especial, revertidas com o anúncio em 6 de janeiro de 2010 de que os Estados Unidos seguiriam vendendo armas, inclusive mísseis, para Taiwan. As expectativas nutridas pela retórica cooperativa de Washington foram dissipadas e o anúncio produziu, na China, um sentimento de traição e demandas por uma política externa dura (CHRISTENSEN, 2015).<sup>237</sup> Assim, o encontro de Obama e o Dalai Lama em fevereiro de 2010 também foi muito criticado por Pequim (SUTTER, 2018).

As tensões subiram em julho de 2010 quando a secretária de estado, Hilary Clinton, declarou que manter a liberdade de navegação no Mar do Sul da China era um “interesse nacional” dos Estados Unidos (LAWRENCE, 2013).<sup>238</sup> Existem disputas territoriais nessa região envolvendo diversos países, particularmente China, Vietnã, Malásia, Filipinas e Brunei os quais buscam, por razões históricas, econômicas e estratégicas, controlar, ou impedir o controle, das pequenas ilhas localizadas nesse espaço. Essas ilhas estão próximas do Estreito de Malaca e das rotas por onde passa a maior parte do petróleo importado por Japão, Coreia do Sul e China. Acredita-se que as ilhas no Mar do Sul da China, em similaridade ao “Chunchiao gas field” que subjaz no Mar do Leste da China (KLARE, 2013), estão sobre grandes reservas de petróleo e gás. Uma caracterização das demandas de cada país é observada na Figura 37.

---

<sup>236</sup> As tensões com o Japão, Estados Unidos, Filipinas e Vietnã geraram, segundo Yan (2014), um debate no PCC sobre a eficácia da estratégia usual chinesa de “manter um baixo perfil” (*Keeping a low profile*) e em outubro de 2013 o presidente chinês Xi Jinping anunciou a busca por resultados (*Striving for achievement*), um novo paradigma para a ação externa da China, equacionando o discurso à nova assertividade externa chinesa desde 2010.

<sup>237</sup> A reação chinesa foi mais enérgica que o habitual, propondo retaliações às empresas envolvidas e cortando as conexões militares entre os dois países. (ZHAO, 2017). Conforme Kan (2014b), ver Figura 25 na página 83, as principais vendas do governo Obama a Taiwan notificadas ao Congresso ocorreram em 2010 e 2011, compreendendo três pacotes que ultrapassaram um bilhão de dólares, sendo eles o contrato para: (i) a venda 114 mísseis de defesa PAC-3 em janeiro de 2010 (2,8 bilhões); (ii) a venda de 60 helicópteros Black Hawks em janeiro de 2010 (3,1 bilhões); e (iii) a modernização de 145 caças F16, incluindo novos radares em setembro de 2011 (5,3 bilhões).

<sup>238</sup> Segundo Sutter (2018, p. 158), foi em relação ao Mar do Sul da China que o governo Obama respondeu com maior assertividade contra os desafios lançados por Pequim.

**Figura 37 - Disputas territoriais no Mar do Sul da China**

Fonte: Financial Times<sup>239</sup>

Em resposta às vendas de armas para Taiwan e à inserção conspícua dos Estados Unidos nos conflitos marítimos, Pequim passou a obstaculizar iniciativas dos Estados Unidos (ROSS, 2012). A China ameaçou vetar uma iniciativa no Conselho de Segurança para proibir as exportações de petróleo do Irã; aumentou o auxílio à Coreia do Norte e retirou o apoio às conversas das seis partes (*six party talks*) sobre o programa nuclear de Pyongyang, o que forçou Washington à via bilateral; e vetou, com a Rússia, intervenções na guerra civil Síria (*Ibid.*). Desse modo, as tensões alcançaram o Conselho de Segurança no início de 2011, quando a China passou a utilizar o poder de veto, um ponto de virada importante, pois a insatisfação chinesa geralmente ocorria via abstenção. Conforme o Quadro 2, desde que retornou ao Conselho de Segurança da ONU até o período Obama, a China havia utilizado o poder de veto cinco vezes em trinta e cinco anos. Nos oito anos do período Obama, Pequim usou o poder de veto outras cinco vezes, todas elas relacionadas à guerra civil Síria.<sup>240</sup>

<sup>239</sup> Disponível em: <https://www.ft.com/content/27665358-482d-11e6-8d68-72e9211e86ab> Acesso em 12/11/2019.

<sup>240</sup> A ação firme de Rússia e China se deu após a exacerbação do mandato dado pelo Conselho de Segurança na intervenção na Líbia (ANDERSON, 2015). O maior obstáculo ao *regime change* na Síria foi a posição da Rússia, que pela via multilateral e bilateral ofereceu apoio ao regime de Bashar al-Assad. Todavia o papel da China não foi marginal, reforçando a posição russa e demonstrando a insatisfação com os Estados Unidos e a OTAN. Por si só, isso não impediria os Estados Unidos de liderar uma ação plurilateral, mas aumentava os custos financeiros e ideológicos, sobretudo tendo em vista o projeto de Obama de reestabelecer o “Soft Power” norte-americano.

**Quadro 2 - Vetos da China no Conselho de Segurança, 1972-2019**

Ano	Tópico	Veto
1972	Admissão de Bangladesh na ONU	Solo
1997	América Central	Solo
1999	Continuidade das forças da ONU na Macedônia	Solo
2007	Junta Militar em Miammar	Com a Rússia
2008	Conflito no Zimbabue nas eleições	Com a Rússia
2011/ 2012/ 2012/ 2014/ 2016	Guerra Civil na Síria	Com a Rússia
2017	Uso de armas químicas na Guerra Civil na Síria	Com a Rússia
2019	República Bolivariana da Venezuela	Com a Rússia

Fonte: Elaboração própria com dados da (UN, 2019)

Ocorreram mudanças importantes na política asiática dos Estados Unidos no ano de 2011. No meio do ano, James Steinberg foi substituído. No final do ano, foi anunciada a prioridade estratégica e econômica da Ásia para os Estados Unidos, com o chamado “pivô asiático” (*Pivot to Asia*). O anúncio ocorreu em meio às tensões no Mar do Sul da China e em compasso às demandas de países do leste e sudeste asiático por fortalecer os laços de defesa com os Estados Unidos e, ainda, em função da necessidade de Washington de equilibrar seu déficit orçamentário. Esse projeto, depois renomeado para “Rebalanço para a Ásia” – de modo a diminuir os receios de aliados em outras regiões de que Washington os estariam deixando de lado –, foi anunciado em novembro de 2011 em um artigo da secretária de estado Hillary Clinton e em um discurso do presidente Barack Obama para o parlamento australiano, o chamado “Cambera Speech” (Cf. Anexo P).<sup>241</sup> Na viagem de Obama para a Austrália foi acordado, inclusive, o estabelecimento de tropas dos Estados Unidos no norte do país, em Darwin; uma diretriz da Agenda Marshall.

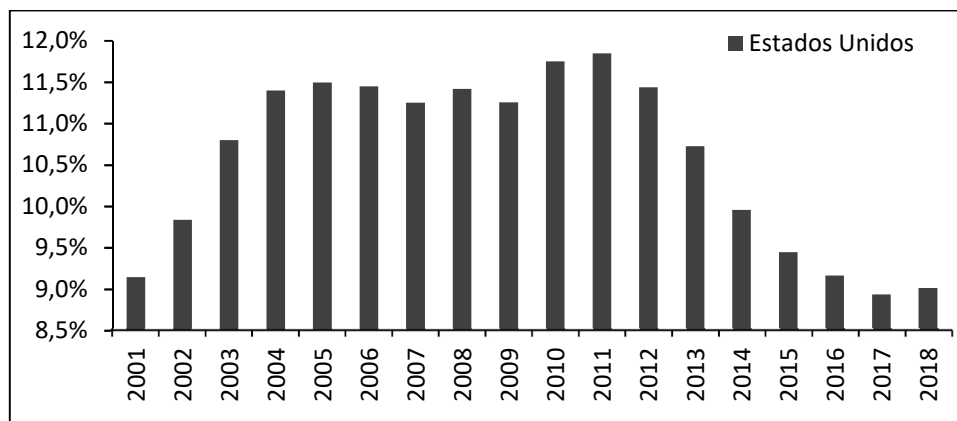
O anúncio do pivô asiático ocorreu em um dos dois países chaves do “Marshall approach” (RUMSFELD, 2000), sendo considerado um país fundamental por Friedberg (2000) para projetar poder no Mar do Sul da China e controlar as rotas marítimas entre o Oriente Médio e o Leste da Ásia. A escolha do local para o anúncio do pivô também envolvia outras sinalizações. Em 2009, a Austrália lançou o *Defense White Paper* sobre o futuro em 2030 no qual, em meio ao impacto da crise financeira, o ministro da defesa Fitzgibbon classificou que o momento unipolar estava desaparecendo: “the biggest changes to our outlook over the period

<sup>241</sup> No artigo para a Foreign Policy, Hillary Clinton afirmou: “the future of geopolitics will be decided in Asia, not in Afghanistan or Iraq, and the United States should be right at the center of the action” (CLINTON, 2011, p. 56). Segundo ela: “As those wars wind down, we will need to accelerate efforts to pivot to new global realities. [...] In a time of scarce resources, there’s no question that we need to invest them wisely where they will yield the biggest returns, which is why the Asia-Pacific represents such a real 21st-century opportunity for us.” (*Ibid.*, p. 63).

have been the rise of China, the emergence of India and the beginning of the end of the so-called unipolar moment; the almost two decade-long period in which the pre-eminence of our principal ally, the United States, was without question” (WHITE PAPER, 2009, p. 9). Além disso, afirma-se nesse livro branco de defesa que a Austrália deveria se preocupar com a diminuição da vontade ou da capacidade dos Estados Unidos de atuar como uma força estabilizadora: “Of particular concern would be any diminution in the willingness or capacity of the United States to act as a stabilising force.” (*Ibid.* p. 28). Conforme Dibb (2009), esse foi o primeiro *Defence White Paper* em que a Austrália questionou o poder dos Estados Unidos.

Segundo Sutter (2018, p. 152-153), o pivô de Obama tinha muitos elementos que competiam com a China, entre eles: a prioridade para a Ásia-Pacífico com a retirada militar do Iraque e Afeganistão; a manutenção do nível de gastos de defesa para a Ásia-Pacífico a despeito da redução desse orçamento; a dispersão das forças militares na região asiática, ampliando o interesse no sudeste asiático e no oceano Índico; o estabelecimento do conceito de Air-Sea Battle; a forte ênfase em acordos comerciais para competir com o regramento comercial favorecido por Pequim; e o maior ativismo diplomático na região. Conforme Meijer (2015b, p. 9), Washington não apenas balanceou para a Ásia Pacífico, mas *dentro da Ásia Pacífico*, indo do nordeste asiático para o sudeste, visando ampliar a segurança marítima, tendo em vista a atuação chinesa no Mar do Sul da China.

Portanto, a administração Obama buscou aumentar a prioridade da Ásia no planejamento militar, diplomático e econômico. No *Camberra Speech*, Obama articula que a redução dos gastos em defesa dos Estados Unidos não afetará a região da Ásia Pacífico e reafirma a importância da Parceria Transpacífico (TPP) para a prosperidade regional. A mensagem era que os contingenciamentos no orçamento de defesa não afetariam a região da Ásia e não modificariam os compromissos, os tratados de defesa e os interesses dos Estados Unidos na região; evitando, assim, que os aliados saíssem da órbita política e econômica dos Estados Unidos. (MANYIN et al., 2012). Como ilustra a Figura 38, a redução no orçamento militar ocorre após o anúncio do pivô.

**Figura 38 – Percentual dos gastos militares dos Estados Unidos no orçamento, 2001-2018**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do (SIPRI, 2019)

Existe importante dissenso na literatura sobre as origens do pivô e sobre os objetivos dessa estratégia com relação à China. Para alguns autores, o pivô asiático é uma política originada com Obama (LEONI, 2018, p. 210-212), sendo uma reação da administração ao enfrentamento com a China em 2010 e 2011 (ANDERSON, CHA, 2017, p. 602), e não seria uma ideia presente na época da eleição (ANDERSON, CHA, 2017, p. 602, GODEMENT, 2015, p. 279).<sup>242</sup> Outros, como Kissinger (2015, p. 230), classificam que é difícil identificar a existência do pivô e ele seria uma política nominal, pois não teria envolvido deslocamento significativo de forças militares.<sup>243</sup> Em contraponto, Silove (2016) classifica que o pivô não só é real, como o pivô militar teria sido iniciado em 2004 com as decisões explicitadas no *Global Posture Review* do mesmo ano, afirmando que a administração Bush preferiu realizá-lo de modo silencioso, sem anunciá-lo.<sup>244</sup> Meijer (2019), por sua vez, adota uma posição

<sup>242</sup> Segundo Jensen e Shibuya (2015), uma continuidade retroativa é um evento novo que modifica a forma como o passado é interpretado, geralmente mais obscurecendo do que clarificando. Conforme os autores, o anúncio do pivô foi uma *retcon* (*retroactive continuity*), pois pareceu dar racionalidade e planejamento às ações do governo Obama, tornando consistentes ações anteriores ao novo padrão racional de explicação.

<sup>243</sup> O argumento de Kissinger tem pouco lastro documental e empírico. Por exemplo, um relatório do “Congress Research Service” de 2012 indicou que os EUA já realocaram diversos submarinos nucleares e embarcações com mísseis de defesa avançados para as proximidades da China e da Coreia do Norte (ETZIONI, 2013, p. 41).

<sup>244</sup> Leoni (2018, p. 210-212) faz uma crítica ao trabalho de Silove, argumentando que o estudo foca de modo demasiado na dimensão militar, que somente no período Obama a reorientação é apresentada discursivamente e o governo Bush comprometeu muito recurso material e ideológico em relação em favor da Europa e do Oriente Médio. Segundo Leoni, é descabida a ideia do pivô nascer em meio à guerra do Afeganistão e do Iraque: “How can one affirm that Bush started the “pivot”, when he then launched two military invasions elsewhere?”. Grande parte do argumento de Leoni, porém, é frágil. O Oriente Médio é uma região estratégica para a competição de longo prazo com a China e, além disso, o silêncio estratégico faz sentido para evitar que Pequim respondesse assertivamente aos movimentos dos Estados Unidos. Esse debate, contudo, está longe de ser encerrado.

intermediária observando que Obama reorganizou, a partir das iniciativas dos presidentes anteriores, o sistema de alianças e parcerias de defesa na região.

Segundo Posen (2012) e Lanxin (2012), o pivô é explicitamente uma estratégia para conter a China. Para Lanxin (2012, p. 113): “Washington has put together a comprehensive ‘containment’ package in Asia”. Esse pacote incluiria: “a new military doctrine of air–sea battle” (*Ibid.*); e “a game-changing economic project called the Trans-Pacific Partnership” (*Ibid.*). Já para Silove (2016), o objetivo do pivô é manter a balança de poder favorável aos Estados Unidos e não existiria o interesse na contenção da China em sentido estrito. No discurso oficial da administração Obama, o objetivo do pivô asiático não estaria relacionado à contenção da China; tanto Obama quanto outros oficiais afirmaram rejeitar a ideia de competição de “soma zero”. (SUTTER, 2018; CARTER, 2015).<sup>245</sup> Segundo Ross (2012), o pivô foi uma decisão equivocada que ampliou desnecessariamente as tensões com Pequim. Para Goldberg (2016), o “pivô asiático” era uma resposta à ascensão da China e era a prioridade máxima de Obama.

Materializando as ideias do pivô, Obama buscou fortalecer parcerias no entorno estratégico da China, aproximando-se de países como Vietnam e Mianmar (Burma), aprofundando os laços de defesa com a Índia e reformando o acordo de defesa com a Austrália. Conforme Lanxin (2012, p. 113), os Estados Unidos: “initiated the ‘rotation’ of US marines in Australia; stationed coastal battleships in Singapore [...] [and] attempts to re-establish a naval presence in Subic Bay in the Philippines, and in the coveted Cam Ranh Bay in Vietnam. Both were key US naval bases during the Cold War.”

Em 2010, o presidente Barack Obama fez uma viagem a Nova Deli na qual afirma que os Estados Unidos apoiavam a entrada da Índia no Conselho de Segurança.<sup>246</sup> Nessa viagem, Obama acertou a venda de aviões cargueiros da Boeing no valor de mais de 4 bilhões de dólares, umas das maiores vendas de armas da história dos Estados Unidos. Segundo Mann (2012), os Estados Unidos estão cultivando a Índia como um “aliado tácito”, em similaridade ao que fizeram com a China na década de 1970 e 1980.

---

<sup>245</sup> A literatura que argumenta não existir uma pulsão de contenção nas iniciativas dos Estados Unidos utiliza a contenção contra os soviéticos como o parâmetro comparativo, porém isso é problemático visto que a natureza das relações entre Estados Unidos e China é distinta da Guerra Fria. Até autores interessados na contenção da China reconhecem a necessidade de políticas de outro tipo para alcançar esse objetivo. (BLACKWILL, TELLIS, 2015).

<sup>246</sup> O período Obama é aquele com o maior número de viagens de alto nível à Índia (14), ampliando marginalmente a tendência fortalecida por G.W. Bush (13) e iniciada por Clinton (5). (Cf. Figura 28, p. 113)

**Figura 39 - Fotografia do encontro do presidente Obama e o primeiro-ministro indiano Singh em Nova Deli, 8 de novembro de 2010**



Fonte: Reuters<sup>247</sup>

O secretário de defesa Carter realizou, em 2015, uma avaliação sobre o pivô e apresentou uma série de elementos dessa iniciativa. Carter informou que os Estados Unidos e o Vietnã estavam construindo uma relação de defesa, que o Departamento de Defesa está investindo em novas capacidades militares para o ambiente da Ásia Pacífico, envolvendo, entre outras armas, bombardeiros furtivos de longo alcance e novos mísseis de cruzeiro de longo alcance. Segundo Carter, o DOD também estava desconcentrando os seus ativos; estariam aprimorando os atuais sistemas de armas para enfrentar os desafios dessa região; modificando a postura de defesa na Ásia Pacífico; aumentando a distribuição das tropas; e rotacionando os ativos de poder naval e aéreo. Também foram iniciados grandes projetos de construção militar no Japão, Coreia do Sul e Guam (*Ibid.*). Os Estados Unidos também estariam fortalecendo suas alianças e parcerias regionais para responder a crises (CARTER, 2015, Cf. Anexo R). Desse modo, as alianças do “Sistema de São Francisco” estavam sendo modificadas para alianças bilaterais mais interconectadas, uma mudança aventada no texto de Obama para a *Foreign Affairs* em 2007 (OBAMA, 2007).<sup>248</sup>

A parceria de defesa com a Índia e o fortalecimento da aliança com a Austrália estão em conformidade à Agenda Marshall de reorientação estratégica para a Ásia (MARSHALL, 2002, Cf. Anexo M), bem como são sugeridas na Abordagem Marshall (Cf. RUMSFELD, 2000). A

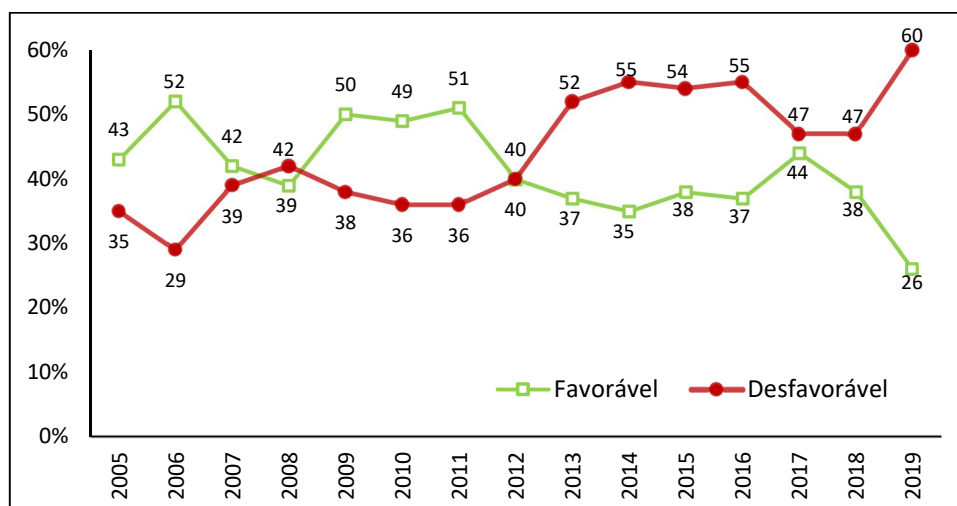
<sup>247</sup> Disponível: <https://www.reuters.com/news/picture/obamas-india-trip-idUSRTXUDTS> Acesso em 23/11/2019.

<sup>248</sup> Nesse mesmo discurso o secretário de defesa afirma rejeitar a ideia de competição de soma-zero contra a China e busca um cenário em que todos ganham, afirmando que uma relação construtiva com a China é essencial para a segurança e prosperidade global. De todo modo, ele afirma que a opacidade do orçamento militar, as atividades no ciberespaço e o comportamento chinês no Mar do Sul e do Leste da China geram preocupações.

desconcentração de ativos militares, a maior interação diplomática na Ásia e o fortalecimento da infraestrutura de Guam também são ações indicadas na “Agenda”.

Em 2012, Obama enfrentou o governador republicano Mitt Romney nas eleições presidenciais em uma campanha em que a China foi muito criticada, sobretudo por Romney. A campanha republicana associou as dificuldades econômicas domésticas dos Estados Unidos às práticas comerciais da China e reiteradamente atacou Pequim e a fraqueza de Obama para lidar com o desafio. Obama, por sua vez, também se apresentou como crítico da China e anunciou que algumas de suas iniciativas eram direcionadas contra a China, como o TPP. Esse processo eleitoral é importante, pois parece ter influenciado a percepção da sociedade norte-americana sobre a China, conforme observado na pesquisa do *Pew Research Center* na Figura 40.<sup>249</sup>

**Figura 40 – Mudança na imagem da China na sociedade estadunidense, 2005-2019**



Fonte: Elaboração própria com dados de (SILVER et al., 2019)

No segundo mandato, Obama substituiu a secretária de estado Hillary Clinton, que tinha dificuldades de diálogo com Pequim, distensionando as relações bilaterais com a China. (COHEN, 2019). Inicialmente, o presidente democrata buscou relações mais construtivas, de modo que não foram feitas denúncias na OMC contra a China em 2013 e 2014 e por mais de dois anos não foram notificadas ao Congresso vendas de armas para Taiwan. Estados Unidos e China consolidaram a cooperação em algumas áreas, como a questão nuclear do Irã – que resultou no acordo “Plano de Ação Conjunto Global” sobre o programa nuclear do Irã em 2015 –, e o acordo para tratar da mudança climática em 2016. Além do programa nuclear iraniano, diversos outros temas capturaram a agenda externa de Obama, como a anexação da Criméia

<sup>249</sup> A pesquisa é realizada no início de cada ano.



pela Rússia, em sequência à chamada “Revolução de Maiden”; a Guerra Civil da Síria; e os imperativos domésticos para aprovar o acordo comercial do TPP (GOLDBERG, 2016).

No segundo mandato de Obama, a China respondeu ao pivô asiático lançando iniciativas regionais (WU, 2016).<sup>250</sup> Entre elas, Pequim propôs a criação do *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), um banco multilateral de desenvolvimento não vinculado às tradicionais instituições internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI. Os Estados Unidos não só se recusaram a participar do banco, afirmando que o banco não subscreveria as melhores práticas de transparência, como iniciaram uma campanha diplomática para que os aliados e outros Estados também não entrassem no banco. (ETZIONI, 2016; FEIGENBAUM, 2017). A iniciativa de Washington, porém, “fracassou miseravelmente” (FEIGENBAUM, 2017), e a ação diplomática de Obama teria sido uma “experiência embaraçosa” (ZOELLICK, 2015 *apud* ETZIONI, 2016). Destarte, mesmo aliados como Austrália, Canadá, França, Alemanha, Israel, Coreia do Sul e Reino Unido assinaram a carta de criação do AIIB que começou a funcionar em 2015 (FEIGENBAUM, 2017).<sup>251</sup>

As disputas territoriais no Pacífico foram um tema reiterado no período Obama.<sup>252</sup> Nesse sentido, após a China declarar a “Zona de Identificação” no Mar do Leste da Ásia, os Estados Unidos, em 2014, reafirmaram o acordo de defesa com o Japão, indicando que as ilhas Senkaku/Diaoyu, administradas pelo Japão, estão dentro do acordo de defesa. As disputas territoriais no Mar do Leste da China são caracterizadas na Figura 41.

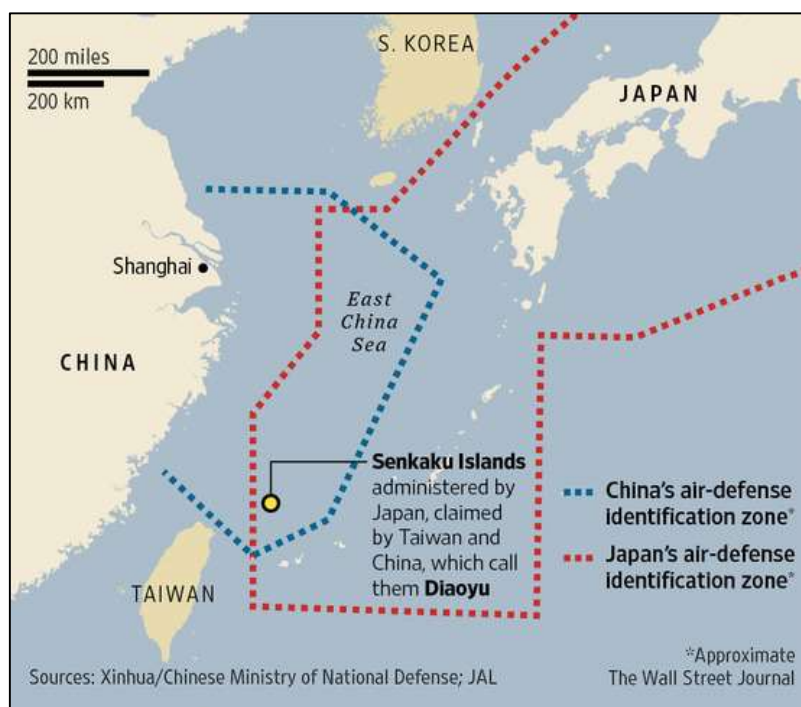
---

<sup>250</sup> A China respondeu às iniciativas dos Estados Unidos aprofundando as relações no seu entorno estratégico e criando os seus próprios projetos internacionais como o AIIB, o acordo comercial *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), o Banco dos Brics e o *One Belt, One Road*, depois renomeada como *Belt and Road Initiative* (BRI), projeto de construção de infraestrutura física e energética conectando a China por rotas terrestres à Europa (WU, 2016). Para além dos benefícios diplomáticos, o USCC clarifica os benefícios econômicos do BRI: “Although the primary objective of China’s economic engagement with Central Asia is to promote the security and development of Xinjiang, this policy has significant benefits for China’s overall economic growth. First, China intends to diversify its energy portfolio by gaining access to Central Asian resources. Second, Beijing seeks to develop new markets for its companies through construction of roads and railways, with the ultimate goal of reaching Russia, Iran, and Europe. This has an added corollary of creating outlets for Chinese industries such as iron, steel, and cement, which are experiencing overcapacity and slackening domestic demand due to China’s economic slowdown. Finally, China seeks to engender political goodwill and influence by fostering economically based “good neighborly relations.” (USCC, 2015, p. 23).

<sup>251</sup> A China anunciou na cúpula do G20 de 2009 o desejo de reformar instituições multilaterais, como o FMI, ansiando por uma representação proporcional ao seu novo papel internacional, como na resposta à crise de 2008. A lenta reforma do FMI fez Pequim considerar outras iniciativas para buscar seus interesses, como o AIIB.

<sup>252</sup> A China tem disputas com o Vietnã em relação às ilhas Paracel; com Taiwan, Filipinas, Malásia, Vietnã e Brunei em relação às ilhas Spratly, e com o Japão em relação às ilhas Senkaku/Diaoyu. (ART, 2010, p. 379)

Figura 41 - Disputas territoriais no Mar do Leste da China



Fonte: Wall Street Journal.<sup>253</sup>

Em 2015, a Casa Branca buscou passar o instituto do *Trade Promotion Authority* (TPA) de modo tornar factível a aprovação do acordo TPP. Como será discutido no item 4.1, o TPP foi o núcleo da estratégia comercial de Obama, sendo um elemento chave do pivô asiático, articulando diversas demandas e interesses dos Estados Unidos, sendo um deles a contenção do fortalecimento econômico chinês. Apesar de Obama ter conseguido o TPA, o acordo TPP não foi votado e obteve forte resistência congressual. Conforme Green (2017), a administração Obama postergou a votação do TPA e do TPP, fazendo com que o acordo entrasse no debate eleitoral de 2016. Além disso, o desenho do acordo enfocou temas como meio ambiente e questões trabalhistas, caros aos Democratas que são pouco afeitos a aprovar acordos comerciais, enquanto pouco foi oferecido aos Republicanos, de modo que Obama não conseguiu o apoio bipartidário para avançar o projeto (GREEN, 2017, p. 538).

Nos dois últimos anos de Obama as tensões sino-americanas voltaram a subir. O presidente democrata criticou publicamente a postura chinesa no Mar do Sul da China e, após uma tensa conferência bilateral em setembro de 2015, os Estados Unidos tomaram ações mais duras contra a China (SUTTER, 2018, p. 157), entre elas: o aumento da pressão contra o roubo cibernético de propriedade intelectual; o aumento da pressão para a China aderir às sanções

<sup>253</sup> Disponível: <https://www.wsj.com/articles/us-flies-b52s-into-china8217s-new-air-defense-zone-1385483936>  
Acesso: 10/09/2019.

contra a Coreia do Norte; os posicionamentos militares mais ativos no Mar do Sul da China e os avisos de líderes militares contra as ambições chinesas; a maior cooperação com países da região da Ásia Pacífico; e o patrocínio a uma declaração dura contra as práticas de direitos humanos de Pequim, que passou no Conselho de Direitos Humanos da ONU (*Ibid.*).

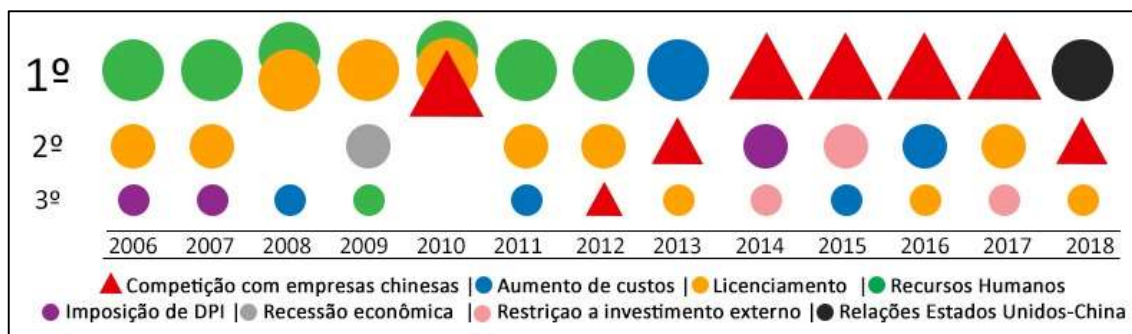
É importante mencionar ainda a mudança na percepção do setor empresarial estadunidense, uma força influente na política externa (JACOBS, PAGE, 2005), em particular na política para a China da década de 1990 (MANN, 2000, COHEN, 2019). No período Obama, ocorreu “the gradual hardening of attitudes toward China in the American business community”. (COHEN, 2019, p. 287).<sup>254</sup> Conforme Morrison (2018), no ano de 2009 as associações comerciais dos Estados Unidos fizeram duras críticas às políticas de inovação endógena da China. No mesmo sentido, um relatório para a U.S. Chamber of Commerce, assinado por James McGregor, afirmava que a política industrial de inovação endógena da China oferecia real ameaça para as empresas de tecnologia e deveria ser combatida (MCGREGOR, 2010). Notando a série de críticas do setor empresarial, Drezner (2010) questionou se o “China Lobby” não estaria morrendo. Em 9 de março de 2011, o Comitê de Relações Exteriores do Senado realizou uma audiência intitulada: “China’s indigenous innovation trade and investment policies: how great a threat?” Em junho de 2011, uma carta lançada por todos os integrantes democratas do Ways and Means afirmava: “The competitive harm from SOEs and SSEs can be felt in every market in which they compete with U.S. businesses, whether it is in the U.S. market, the home market of the SOE/SSE, or in third-country markets. [...] U.S. goods and services are put at a competitive disadvantage [...]”. (Cf. Anexo O). No mesmo compasso, a despeito de críticas da comunidade de negócios, é simbólica a campanha de Romney em 2012.

Como observado na Figura 42, que caracteriza a percepção de empresários estadunidenses operando na China, o problema percebido como mais grave (quatro vezes o primeiro lugar) no período de 2009-2016 foi a competição com empresas chinesas, sinal de que a estratégia industrial da China tem certa eficácia e dificulta os negócios das multinacionais.

---

<sup>254</sup> O processo despontou na era G.W. Bush. Conforme Zoellick (2005, Cf. Anexo N): “The U.S. business community, which in the 1990s saw China as a land of opportunity, now has a more mixed assessment. [...] Even larger U.S. businesses – once the backbone of support for economic engagement – are concerned that mercantilist Chinese policies will try to direct controlled markets instead of opening competitive markets.”

**Figura 42 - Principais desafios na China segundo empresários estadunidenses com negócios na China – relatório da USCBC, 2006-2018**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de vários anos do “USCBC”.

Por fim, no balanço da política externa de Obama realizado por Goldberg (2016), é transparente que o presidente, embora impelido por eventos no Oriente Médio, tinha pela região da Ásia Pacífico a prioridade do seu governo. Mesmo em meio a tensões políticas no Oriente Médio, Obama teria perguntado reiteradamente aos seus conselheiros: “Where are we in the Asia-Pacific rebalance?” (*apud* GOLDBERG, 2016, p. 68). Assim, Obama se frustrou pelo terrorismo continuar inundando sua agenda internacional:

The president also gets frustrated that terrorism keeps swamping his larger agenda, particularly as it relates to rebalancing America’s global priorities. For years, the “pivot to Asia” has been a paramount priority of his. America’s economic future lies in Asia, he believes, and the challenge posed by China’s rise requires constant attention. From his earliest days in office, Obama has been focused on rebuilding the sometimes-threadbare ties between the U.S. and its Asian treaty partners, and he is perpetually on the hunt for opportunities to draw other Asian nations into the U.S. orbit. His dramatic opening to Burma was one such opportunity; Vietnam and the entire constellation of Southeast Asian countries fearful of Chinese domination presented others. (GOLDBERG, 2016, p. 68)

\*

Percebe-se que a administração Obama trouxe mudanças significativas na estratégia internacional dos Estados Unidos, que podem ser caracterizadas como uma reorganização das prioridades estratégicas, revertendo a máxima prioridade que G.W. Bush deu ao Oriente Médio e ao combate ao terrorismo, especialmente em seu primeiro mandato. De fato, se o 11 de setembro desviou as atenções dos Estados Unidos da competição com a China (MASTANDUNO, 2009), a crise do subprime parece ter produzido o resultado inverso, reorientando as preocupações em direção a Pequim.

No período Obama as tensões entre China e Estados Unidos subiram, em especial na arena comercial e no Mar do Sul da China. A competição diplomática na arena de segurança, todavia, ocorreu sem retórica belicista. Isso decorre do perfil de Obama, dos constrangimentos do entrelaço entre as economias estadunidenses e chinesas e das demandas dos aliados dos Estados Unidos na região da Ásia Pacífico, que não querem escolher entre Washington e

Pequim e não desejam uma escalada nas tensões, visto que estariam na posição de *bucha de canhão*. Por tais razões, bem como pela importância da China para uma série de outras questões internacionais, a Casa Branca manteve um discurso moderado e chegou a demandar que o Pentágono cessasse as menções públicas sobre a competição com a China. (LARTER, 2016).

De todo modo, a Casa Branca ampliou, com o “pivô asiático”, o balanceamento externo e aprofundou a implementação da Agenda Marshall.<sup>255</sup> Logo, o pivô de Obama, anunciado em 2011, não foi propriamente uma inovação histórica do ponto de vista de segurança (SILOVE, 2016), visto que o balanceamento externo contra a China tem lastro nos últimos anos de Bill Clinton. Do ponto de vista político e militar, o pivô indica o aprofundamento e o reconhecimento de uma lógica anterior. Mesmo assim, é um anúncio fundamental que evidencia que a região da Ásia Pacífico é a prioritária, consolidando a leitura que despontou ao final da década de 1990 (Cf. Item 2.4 e Figura 34 p. 138), realçando que terminou a longa prioridade estratégica da Europa para os Estados Unidos.

## 3.2 A arena doméstica

### 3.2.1 Os debates presidenciais nas eleições de 2008 e 2012

Neste item são discutidos os três debates ocorridos em 2008, entre o democrata Barack Obama e o republicano John McCain e, depois, os três debates ocorridos em 2012, entre o presidente Obama e o republicano Mitt Romney. O primeiro debate de 2008 ocorreu em 26 de setembro na Universidade de Mississippi em Oxford. Respondendo uma questão sobre a crise financeira, Obama sustentou que os Estados Unidos deveriam ter independência energética; reformar o sistema de saúde; competir na área de educação; e reconstruir a infraestrutura. No tocante à competição na educação, ele diz que os Estados Unidos têm de investir em ciência e tecnologia, pois a China está progredindo na área espacial; e seria preciso que as crianças estadunidenses mantivessem um desempenho alto em matemática e ciências.<sup>256</sup> Em uma questão sobre o programa nuclear do Irã, Obama menciona que sanções unilaterais são

---

<sup>255</sup> Em 2011, os Estados Unidos fizeram o acordo sobre Darwin no norte da Austrália. No governo Obama foi fortalecida a parceria de defesa com a Índia, inclusive sendo acordadas vendas bilionárias de armas. Apesar da retirada de grande quantidade de tropas no governo Obama, as bases no Iraque não foram desmontadas.

<sup>256</sup> Em 2007, a China destruiu um satélite desativado em órbita a partir de um míssil em terra. A destruição revelava as novas capacidades militares chinesas e alarmou os Estados Unidos. (CHRISTENSEN, 2015)

ineficazes e seria necessária alguma cooperação com países como China e Rússia que têm laços comerciais extensos com Teerã.

O republicano McCain, ao tratar da crise financeira em curso, se contrapõe aos estímulos fiscais e menciona a China ao discutir a necessidade de o governo dos Estados Unidos de cortar gastos. Para ele é uma ameaça o fato dos Estados Unidos deverem 500 bilhões de dólares à China, sendo necessário controlar os gastos.

Ao final do debate, o senador Obama critica o governo de G.W. Bush pelo seu “foco exclusivo” no Iraque. Segundo o democrata, a Guerra do Iraque drenou “todos os recursos” econômicos e políticos do país e desviou a atenção de problemas graves como a expansão da influência chinesa no planeta. Em um trecho importante, ele sugere a reorientação estratégica que foi classificada como “pivô asiático” e afirma que a China é um desafio prioritário:

OBAMA: [...] Look, over the last eight years, this administration, along with Senator McCain, have been solely focused on Iraq. That has been their priority. That has been where all our resources have gone. In the meantime, bin Laden is still out there. He is not captured. He is not killed. Al Qaeda is resurgent. In the meantime, we've got challenges, for example, with China, where we are borrowing billions of dollars. They now hold a trillion dollars' worth of our debt. And they are active in countries like – in regions like Latin America, and Asia, and Africa. They are – the conspicuousness of their presence is only matched by our absence, because we've been focused on Iraq. We have weakened our capacity to project power around the world because we have viewed everything through this single lens [...] And that means we can't provide health care to people who need it. We can't invest in science and technology, which will determine whether or not we are going to be competitive in the long term. There has never been a country on Earth that saw its economy decline and yet maintained its military superiority. So this is a national security issue. (PRESIDENTIAL..., 2008a)

No debate de 7 de outubro, na Universidade Belmont em Nashville, as referências à China são menos frequentes e significativas. O republicano McCain comenta sobre a necessidade de manter os impostos baixos e volta a pontuar o problema da dívida dos Estados Unidos com a China. Obama, por sua vez, menciona a China no tema da crise climática e afirma ser necessário investir em inovação energética para exportar produtos correlatos para países como a China evitando que ela continue a abrir uma usina de carvão por semana. O candidato republicano menciona a China ao tratar da defesa de Israel, pontua que atuaria unilateralmente nesse sentido, porquanto considera que a Rússia e a China provavelmente obstaculizariam os Estados Unidos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (PRESIDENTIAL..., 2008b).

No último debate, em 15 de outubro na Universidade de Hofstra em Hempstead, ocorrem poucas menções e as ideias anteriores são reiteradas. O senador McCain menciona que: “Government spending has gone completely out of control; \$10 trillion dollar debt we're giving to our kids, a half-a-trillion dollars we owe China.” E ainda critica a proposta de renegociação unilateral do NAFTA, pois países como o “Canadá” simplesmente ignorariam e

passariam a vender petróleo para a China. Obama, por sua vez, menciona que: “If we invest in a serious energy policy, that will save in the amount of money we're borrowing from China to send to Saudi Arabia.” O candidato democrata indica, ainda, que os Estados Unidos deveriam impor regras contra a manipulação cambial da China. (PRESIDENTIAL..., 2008c)

A China foi mencionada em todos os debates eleitorais de 2012. Esse processo eleitoral é aquele, desde o fim da Guerra Fria, em que a China desponta com maior centralidade. No debate de 3 de outubro, em Denver, as referências são menos significativas. O governador republicano Romney ao discutir o comércio menciona que irá buscar aumentar as trocas com a América Latina e irá derrubar a China quando ela trapacear. O candidato republicano, lembrando McCain em 2008, afirma que irá cortar gastos para diminuir a necessidade de tomar empréstimos da China. (PRESIDENTIAL..., 2012a)

A China salta de importância nos dois últimos debates e longos trechos são dedicados a ela. No debate de 16 de outubro, em Hempstead, o presidente Obama menciona que os investimentos de longo prazo para a eficiência energética são cruciais para os Estados Unidos não ficarem atrás da Alemanha e da China e, assim, perderem empregos em áreas importantes do futuro. Mais à frente, Romney volta a apresentar a sua plataforma do debate de 3 de outubro, indicando que irá “derrubar” a China quando ela trapacear no comércio, e seria essa uma das diferenças dele em relação ao ex-presidente G.W. Bush. O presidente Obama então sugere que Romney não irá tratar a China com a dureza anunciada, pois as empresas de Romney foram pioneiras na terceirização (*outsourcing*) para a China:

*The President.* [...] But when Governor Romney says that he has a very different economic plan, the centerpiece of his economic plan are tax cuts. That's what took us from surplus to deficit. When he talks about getting tough on China, keep in mind that Governor Romney invested in companies that were pioneers of outsourcing to China and is currently investing in countries—in companies that are building surveillance equipment for China to spy on its own folks. That's—Governor, you're the last person who is going to get tough on China. (PRESIDENTIAL..., 2012b)

Em sequência, Obama defende a sua política de proteção à importação de pneus baratos da China, arguindo que esse é o tipo de ação comercial dura necessária e afirma que a posição de Romney nesse caso foi equivocada. Ao responder uma pergunta sobre a transferência de empregos dos Estados Unidos para terceiros países, Romney argumenta que os empregos na área de manufatura dos Estados Unidos migraram para a China, sendo necessário melhorar o ambiente de negócios doméstico e fazer com que outros países, como a China, parem de jogar fora das regras jogo. O candidato republicano critica Obama por não classificar a China como uma manipuladora cambial e afirma que faria isso no seu primeiro dia de governo, o que lhe permitiria estabelecer tarifas contra determinados produtos chineses.

*Gov. Romney. [...] China has been a currency manipulator for years and years and years. And the President has a regular opportunity to label them as a currency manipulator, but refuses to do so. On day one, I will label China a currency manipulator, which will allow me as President to be able to put in place, if necessary, tariffs where I believe that they are taking unfair advantage of our manufacturers. (PRESIDENTIAL..., 2012b)*

Ainda nesse debate, respondendo a uma das últimas questões, Romney argumenta que a sua prioridade é aumentar os empregos sendo que a perda de empregos, o alto desemprego e a baixa na renda estão conectados ao comportamento chinês: “The reason incomes are down is because unemployment is so high. I know what it takes to get this to happen. And my plan will do that. And one part of it is to make sure that we keep China playing by the rules.” (PRESIDENTIAL..., 2012b). Respondendo à acusação de não ter tratado a China com a dureza necessária, Obama reafirma que as empresas de Romney foram pioneiras na terceirização, que a moeda chinesa foi apreciada em função da pressão do seu governo, bem como as exportações aumentaram em função da pressão comercial sem precedentes que ele realizou. Ao final, Romney volta a associar a China aos problemas econômicos dos Estados Unidos.

*Gov. Romney. [...] China has been cheating over the years: one, by holding down the value of their currency; number two, by stealing our intellectual property, our designs, our patents, our technology. There's even an Apple store in China that's a counterfeit Apple store selling counterfeit goods. They hack into our computers. We will have to have people play on a fair basis. That's number one. (PRESIDENTIAL..., 2012b)*

No debate de 22 de outubro, a China foi um tema central, sendo o debate em que a China foi mais mencionada desde o fim da Guerra Fria. Romney menciona inicialmente que os Estados Unidos estavam muito focados nas relações com a China e deveriam aumentar os negócios com a América Latina, que teria geraria grandes oportunidades. Tratando das negociações para controlar o programa nuclear do Irã, Obama caracteriza que fez questão de que todos os países participassem, “até mesmo Rússia e China”, porque sanções unilaterais demorariam muito tempo para surtir efeito. O candidato republicano, por sua vez, critica as políticas de Obama afirmando que Assad continua no poder na Síria, e que o déficit comercial com a China cresce todo ano.

O debatedor apresentou uma questão sobre a ascensão da China e pergunta se o crescimento da China seria a maior ameaça futura a segurança nacional dos Estados Unidos. Obama argumenta que a maior ameaça são as redes terroristas, sendo a China tanto uma adversária como uma potencial parceira: “China is both an adversary, but also a potential partner in the international community if it's following the rules. So my attitude coming into office was that we are going to insist that China plays by the same rules as everybody else.” (PRESIDENTIAL..., 2012c). O presidente Obama argumenta que, tendo em vista a



preocupação dos americanos com a exportação de empregos, ele estabeleceu uma política dura contra os trapaceiros (*cheaters*) no comércio internacional e fez mais denúncias à China por violar as regras comerciais do que a administração G.W. Bush realizou em dois mandatos, vencendo todos os casos decididos até então. Obama também menciona o “caso dos pneus” importados da China e afirma a necessidade de os Estados Unidos melhorarem suas capacidades para competir:

*The President.* [...] Over the long term, in order for us to compete with China, we've also got to make sure, though, that we're taking care of business here at home. If we don't have the best education system in the world, if we don't continue to put money into research and technology that will allow us to create great businesses here in the United States, that's how we lose the competition. And unfortunately, Governor Romney's budget and his proposals would not allow us to make those investments. (PRESIDENTIAL..., 2012c)

Mitt Romney também não caracteriza a China como a maior ameaça à segurança nacional, afirmando que o Irã seria a principal. Tratando da China, o candidato republicano indica interesses comuns: a estabilidade internacional, a paz, um mundo sem protecionismo. Ele entende que China não quer que o mundo vire um caos, afinal Pequim pretenderia seguir criando produtos e empregando sua população. Desse modo, Romney entende que os Estados Unidos e a China poderiam ser parceiros e colaborar desde que a China queira ser responsável. O candidato republicano também critica a dívida dos Estados Unidos com a China e com outros países, e ataca os cortes no orçamento militar estabelecidos por Obama, que enviariam sinais errados à China sobre quão forte os Estados Unidos estariam no futuro. Depois, Romney volta a atacar as práticas comerciais da China, ameaçando novamente impor tarifas se eleito:

*Gov. Romney.* [...] We'll also make sure that we have trade relations with China that work for us. I've watched year in and year out as companies have shut down and people have lost their jobs because China has not played by the same rules, in part by holding down artificially the value of their currency; it holds down the prices of their goods. It means our goods aren't as competitive, and we lose jobs. That's got to end. They're making some progress. They need to make more. That's why on day one I will label them a currency manipulator, which allows us to apply tariffs where they're taking jobs. (PRESIDENTIAL..., 2012c)

Questionado se isso não levaria a uma guerra comercial, o republicano Romney argumenta que os Estados Unidos já estão em uma guerra comercial silenciosa, na qual a China está vencendo e indica que a China evitaria escalar o conflito, pois exporta muito mais para os Estados Unidos do que o inverso. Em sequência, o candidato republicano elenca algumas das práticas agressivas chinesas: desvalorização cambial; roubo de propriedade intelectual; pirataria de produtos americanos; e venda internacional de produtos pirateados.

Barack Obama, por sua vez, volta a criticar a terceirização das empresas de Romney e afirma que as exportações dos Estados Unidos para a China dobraram desde que ele chegou ao poder, e que ocorreu significativa melhora na questão da depreciação cambial chinesa. Ele

considera, porém, que existe muito a ser corrigido e pressionará para isso. Além disso, ao rebater a dura crítica de Romney sobre os gastos militares enviarem sinais errados à China, o presidente defende o pivô asiático, e indica que buscava a livre navegação na Ásia Pacífico e que articulava as relações comerciais com outros países para pressionar a China.

*The President.* [...] And when it comes to our military and Chinese security, part of the reason that we were able to pivot to the Asia-Pacific region after having ended the war in Iraq and transitioning out of Afghanistan is precisely because this is going to be a massive growth area in the future. And we believe China can be a partner, but we're also sending a very clear signal that America is a Pacific power, that we are going to have a presence there. We are working with countries in the region to make sure, for example, that ships can pass through, that commerce continues. And we're organizing trade relations with countries other than China so that China starts feeling more pressure about meeting basic international standards. (PRESIDENTIAL..., 2012c)

Ao final, Obama argumenta sobre a necessidade de decisões inteligentes para os Estados Unidos serem competitivos. “Cutting our education budget, that's not a smart choice. That will not help us compete with China. Cutting our investments in research and technology, that's not a smart choice. That will not help us compete with China.” (PRESIDENTIAL..., 2012c)

\*

Em 2008, o discurso dos candidatos com relação à China foi muito similar. Para os dois, a dívida dos Estados Unidos com a China era um problema, diferindo os métodos para controlá-la. Obama estabelece uma leitura da China como uma competidora econômica e geopolítica; pontua sobre a negligência dos Estados Unidos com a expansão da influência chinesa no planeta; critica a manipulação cambial chinesa e considera que os Estados Unidos deveriam investir em ciência e tecnologia de modo a manter sua liderança na área, pois a China estaria progredindo na área espacial.

Nesses debates um trecho muito importante é a crítica feita por Obama em 26 de setembro de 2008 à prioridade de G.W. Bush e dos republicanos ao Iraque mencionando que isso drenava atenção e recursos de temas mais importantes, como a expansão da influência e presença da China em outras regiões do planeta.<sup>257</sup> Esse pronunciamento é ainda mais importante por ser isolado, isto é, não se enquadra em uma plataforma explícita contrária à China dentro da campanha de Obama. Como indicaram alguns analistas, a China ficou à margem na campanha de 2008, em particular na de Obama (COHEN, 2019). Além disso, a ideia pronunciada por Obama tem lastro no pensamento de Kurt Campbell que desde 2005

---

<sup>257</sup> Esse e outros casos como (o da oposição de Obama à Guerra do Iraque ou a condicionalidade do MFN de Clinton em 1993) indicam que a plataforma eleitoral de política externa dos candidatos não é meramente retórica como sugere Perry Anderson (2015, p.11): “Em disputas presidenciais, a retórica das campanhas ataca, rotineiramente, o governo da situação por fraqueza ou má administração da política externa. Os vitoriosos continuarão a agir, então, da mesma forma que os antigos vencedores.”

criticou as campanhas dos Estados Unidos no Oriente Médio por desviarem recursos da Ásia e da China (CHRISTENSEN, 2015). A leitura de Obama é um indício importante da prioridade da China em sua agenda e contradiz o entendimento de Godement (2015, p. 279) de que nem o pivô asiático, nem uma política para responder à China estavam sendo considerados antes de Obama entrar no poder.<sup>258</sup>

Nos debates de 2012, os dois candidatos criticam as práticas comerciais chinesas, sendo Romney o mais agudo. O republicano reiteradamente classifica que a China utiliza políticas desleais e ameaça estabelecer tarifas para combater as práticas comerciais chinesas. Os dois candidatos associam as práticas comerciais chinesas aos problemas econômicos dos Estados Unidos, e cada um busca apresentar-se ao eleitorado como o mais duro e eficaz para responder a essas práticas. O presidente Obama associa o investimento em educação, pesquisa e tecnologia à necessidade de competição com a China. Além disso, Obama classifica que a China é uma adversária no tempo presente, mas uma possível parceira no tempo futuro. Ademais, de modo importante, Obama, em meio a pressão de Romney, não só classifica a China como adversária, como associa o pivô asiático à ascensão da China e argumenta que o seu governo está reorganizando as relações comerciais com outros países da Ásia – em referência à Parceria Transpacífico – para pressionar a China a seguir os padrões internacionais. Efetivamente, porém, nenhum dos dois caracteriza a China como inimigo e deixam em aberto a possibilidade de a China ser uma parceira se ela seguir determinados comportamentos. Além disso, conquanto nenhum dos dois afirme que a China seja o principal desafio de segurança nacional, ambos caracterizam a China como um dos principais desafios dos Estados Unidos e, ainda que a campanha agressiva contra a China tenha sido avançada por Romney, os dois candidatos reforçam a imagem da China como uma competidora econômica que prejudica a economia, os empregos e a renda dos cidadãos norte-americanos.

Os debates eleitorais de 2008 e 2012 oferecem indícios interessantes e constituem mudanças em relação ao padrão histórico anterior. Nos debates de 2008, por exemplo, a quantidade de menções à China é a mesma de 2004, porém ocorre uma mudança qualitativa importante, isto é, as menções são diretas.<sup>259</sup> No debate de 2012, por sua vez, ocorre o maior número de menções à China em toda a série histórica, como se observa na Figura 43. O aumento quantitativo é acompanhado por uma leitura mais crítica, notando-se menções diretas à China

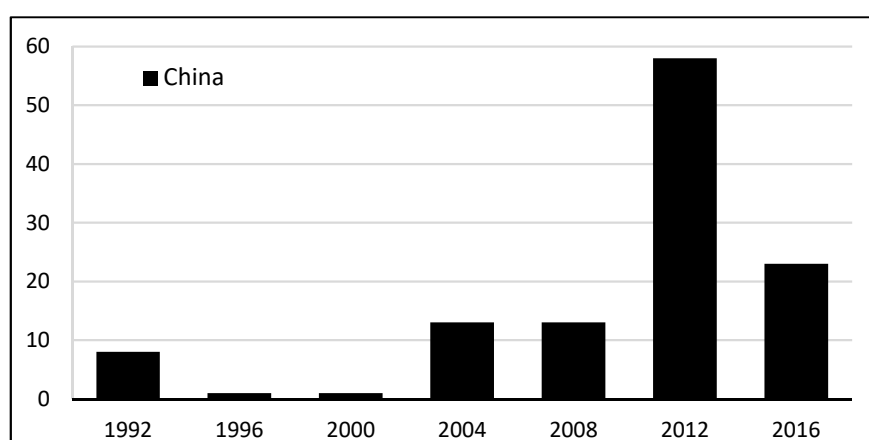
---

<sup>258</sup> “Quite simply, Barack Obama did not start his first presidential mandate with this policy [‘Pivot to Asia’] in mind. His election campaign was the first in recent times that did not include an important China component.” (GODEMENT, 2015, p. 279).

<sup>259</sup> Do ponto de vista da quantidade de menções e menções diretas os debates de 2008 podem ser comparados aos de 1992, quando os direitos humanos eram a questão básica, tendo em vista Tiananmen.

e a recorrente associação da China à ideia de competição econômica desleal, a qual é associada aos problemas domésticos da economia dos Estados Unidos. Esse salto nas menções deve-se à campanha de Romney que utilizou a China como um ponto-chave na crítica a Obama. Um ponto importante, é que o déficit comercial dos Estados Unidos com a China é um elemento considerável desde o final da década de 1990, de modo que a grande preocupação notada em 2012 não parece derivar tanto do déficit, mas da eficácia da China em avançar nas cadeias de produção e valorização, prejudicando as grandes empresas tradicionais dos Estados Unidos – as quais são um grupo de apoio importante do partido republicano. (Cf. MANN, 2012).

**Figura 43 - Frequência do termo “China” nos debates eleitorais, 1992-2016**



\* Foram contabilizadas apenas as menções dos candidatos republicanos e democratas

Fonte: Elaboração própria com dados dos debates presidenciais de vários anos.

Por fim, foi o candidato do partido desafiante quem efetuou a crítica mais forte à China nessas duas eleições, utilizando-a como um instrumento para sobressair na disputa com a situação, assim como em 1992 e 2000. Nos debates eleitorais de 2008 e 2012, sobretudo em 2012, a China despontou como um problema econômico e como uma competidora econômica dos Estados Unidos, uma ideia que não estava presente nos debates anteriores.

### 3.2.2 Os discursos do *State of The Union Address*

Nos discursos do SOTU do período Obama, a China será um tema mais frequente do que no período G.W. Bush. A China foi mencionada em 2009 no “Address to Congress” quando Obama argumenta que o país que melhor aproveitar a energia limpa e renovável irá liderar o mundo no século XXI e que a China iniciou o maior esforço da história para a eficiência energética. No SOTU 2010, Obama menciona que os Estados Unidos sempre competiram e que ele investiria em infraestrutura, pois inexistiria razão para a China e a Europa terem trens mais

rápidos ou as instalações para manufaturar produtos de energia limpa. Segundo Obama os Estados Unidos não podem ficar em segundo lugar.

You see, Washington has been telling us to wait for decades, even as the problems have grown worse. Meanwhile, China is not waiting to revamp its economy. Germany is not waiting. India is not waiting. These nations — they're not standing still. These nations aren't playing for second place. They're putting more emphasis on math and science. They're rebuilding their infrastructure. They're making serious investments in clean energy because they want those jobs. Well, I do not accept second place for the United States of America. (OBAMA, 2010)

Em 2011, a China surge novamente como uma competidora econômica. Obama indica que a China e a Índia estão investindo em educação tecnológica, pontua que a China está investindo em infraestrutura e que os Estados Unidos estão atrasados em relação a esses países. Uma nota mais positiva é feita ao citar um acordo comercial com Pequim e Nova Deli que produziria mais de 250 mil empregos nos Estados Unidos.

Em 2012, ano eleitoral, Obama sobe a retórica, e menciona que sua administração dobrou as denúncias comerciais em relação à China: “We've brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration -- and it's made a difference.” (OBAMA, 2012) Ele afirma que a China não respeita os direitos de propriedade intelectual e que ele criará o “Trade Enforcement Unit” para investigar práticas comerciais desleais como as chinesas. Diz ainda que não abandonará a indústria solar, de vento e de baterias para a China ou a Alemanha:

I will go anywhere in the world to open new markets for american products. And I will not stand by when our competitors don't play by the rules. We've brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration -- and it's made a difference. (applause.) Over a thousand americans are working today because we stopped a surge in chinese tires. But we need to do more. It's not right when another country lets our movies, music, and software be pirated. It's not fair when foreign manufacturers have a leg up on ours only because they're heavily subsidized. (OBAMA, 2012)

Nesse discurso, Obama faz referência à sua política do pivô asiático: “The renewal of American leadership can be felt across the globe. Our oldest alliances in Europe and Asia are stronger than ever. [...] We've made it clear that America is a Pacific power, and a new beginning in Burma has lit a new hope.” (OBAMA, 2012).<sup>260</sup>

Em 2013, o presidente diz que a China estaria investindo fortemente em energia limpa e que os Estados Unidos deveriam fazer o mesmo. “Solar energy gets cheaper by the year — let's drive down costs even further. As long as countries like China keep going all in on clean energy, so must we.” (OBAMA, 2013).

---

<sup>260</sup> Obama afirma: “America is back. Anyone who tells you otherwise, anyone who tells you that America is in decline or that our influence has waned, doesn't know what they're talking about. [...] we can't control every event. But America remains the one indispensable nation in world affairs.” (OBAMA, 2012)

No SOTU 2014, Obama ressalta que a China deixou de ser o melhor país para os negócios e agora os Estados Unidos o são. Ele afirma que a China e a Europa estão competindo no mercado mundial e os Estados Unidos deveriam fazer o mesmo. “We need to work together on tools like bipartisan trade promotion authority to protect our workers, protect our environment, and open new markets to new goods stamped ‘Made in the USA.’ China and Europe aren’t standing on the sidelines. Neither should we.” (OBAMA, 2014)

Em 2015, no processo de disputa pelo *fast track*, Obama menciona no SOTU que a China está querendo escrever as regras da região que mais cresce no planeta, a Ásia, e que os Estados Unidos não podem deixar isso acontecer, são eles que devem escrevê-las. Logo, requisita o *fast track* aos congressistas:

Today, our businesses export more than ever, and exporters tend to pay their workers higher wages. But as we speak, China wants to write the rules for the world’s fastest-growing region. That would put our workers and our businesses at a disadvantage. Why would we let that happen? We should write those rules. We should level the playing field. That’s why I’m asking both parties to give me trade promotion authority to protect American workers, with strong new trade deals from Asia to Europe that aren’t just free, but are also fair. (OBAMA, 2015)

Ainda no SOTU 2015 o presidente destaca que os Estados Unidos e a China se comprometeram a reduzir emissão de carbono. Obama também faz uma referência indireta à China: “In the Asia Pacific, we are modernizing alliances while making sure that other nations play by the rules -- in how they trade, how they resolve maritime disputes, how they participate in meeting common international challenges like.” (OBAMA, 2015)

Em 2016, ano eleitoral, o presidente buscou legitimar e ratificar o acordo TPP no seu último SOTU. Obama afirma explicitamente que a Parceria Transpacífico fará com que a China não crie as regras comerciais na Ásia: “With TPP, China does not set the rules in that region; we do. You want to show our strength in this new century? Approve this agreement. Give us the tools to enforce it. It’s the right thing to do.” (OBAMA, 2016).

\*

Ocorreu uma mudança significativa na forma como a China foi construída para o público doméstico no governo Obama em relação à imagem estabelecida no governo Clinton ou no governo de G.W. Bush. Na era Clinton, a China foi associada à ideia da repressão nos direitos humanos no tempo presente, sendo a integração comercial um instrumento para favorecer a liberdade no tempo futuro. Antes do período Obama, a China não surgia de modo consistente como uma competidora econômica, exceção feita à menção episódica de G.W. Bush em 2006. No SOTU de Obama, contudo, a ideia chave é que a China é uma competidora econômica no tempo presente, leitura também notada em outros discursos do presidente (Cf.

YANG, 2016). Nesse sentido, no discurso de despedida (*Farewell address*) Obama afirmou: “Rivals like Russia or China cannot match our influence around the world, unless we give up what we stand for and turn ourselves into just another big country that bullies smaller neighbors.” (OBAMA, 2017).

De modo inédito, o presidente democrata reiteradamente caracterizou a China como uma competidora econômica no SOTU, afirmando que os Estados Unidos deveriam sobressair nessa competição.<sup>261</sup> Essa associação à competição não ocorreu apenas em períodos eleitorais e se coloca em três chaves, de um lado (i) a China é uma *base de comparação*, a partir da qual Obama estabelece a necessidade dos Estados Unidos avançarem políticas para não ficarem atrás da China; de outro, (ii) ela é apresentada como uma *competidora econômica desleal* que não segue as regras e assim prejudica diretamente os trabalhadores dos Estados Unidos; e, por fim, (iii) ela é caracterizada como uma *competidora econômica-normativa* que quer estabelecer outro paradigma comercial prejudicial aos interesses dos Estados Unidos, sendo o TPP uma forma de proteção contra isso. É notável, ainda, que a ideia de competição econômica foi, ao final do governo Obama, dando lugar a ideia de adversária econômica em meio à caracterização da China como uma competidora econômica-normativa. De todo modo, é notável que embora o tom seja de competição, Obama estabelece um espaço para a cooperação em determinados temas internacionais, como a mudança climática.

A caracterização da China como competidora por Obama não parece configurar uma construção da ameaça. Muitas vezes a referência é indireta e o quantitativo de menções não tem similaridade com a construção da ameaça de G.W. Bush com relação ao terrorismo e ao Iraque. A caracterização parece derivar da leitura real da administração sobre o papel comercial da China (Cf. MANN, 2012) e do interesse em utilizar a China como uma escada para legitimar iniciativas legislativas de Obama, como o TPA ou o investimento em indústrias de energia limpa. O discurso se torna mais duro em compasso à campanha mais dura dos republicanos em 2012. Ao adotar a retórica mais dura ele diminui a possibilidade dessa “carta” ser utilizada contra ele pelos republicanos.

Ainda que o objetivo do governo Obama não tenha sido construir uma ameaça, o fato é que foi reforçada a ideia de que a China é uma competidora econômica que prejudica a economia dos Estados Unidos, uma inovação histórica em relação aos discursos anteriores.

---

<sup>261</sup> Poder-se-ia argumentar que Obama estabelece o discurso de competição econômica com outros atores, como Índia e Alemanha. Todavia, se o discurso é similar, as menções e a recorrência não o são. A Índia é mencionada no SOTU apenas 5 vezes no período Obama, enquanto a Alemanha apenas 4. De outro lado, a China recebe um discurso mais duro e é mencionada 19 vezes. Só é superada pelas menções ao Afeganistão (21) e ao Irã (26), conectadas a desafios mais conjunturais, como o programa nuclear iraniano e a guerra contra o Afeganistão.

Ademais, o recorte negativo e a associação da China à competição econômica e aos problemas domésticos dos Estados Unidos ocorrem em um contexto específico de graves dificuldades econômicas. Além disso, desde 2011 a “personificação” do terrorismo, Osama Bin Ladin, havia sido eliminado pelas forças militares dos Estados Unidos, o que reduz essa ameaça dentro do imaginário popular, permitindo que outras ameaças ganhem maior centralidade. Nesse contexto, Obama contribuiu para fortalecer a imagem negativa da China, reforçando uma ideia que já tinha aderência na opinião pública (Cf. SILVER et al., 2019).<sup>262</sup>

### 3.3 A arena de segurança

#### 3.3.1 A *National Security Strategy* de 2010 e 2015

A primeira NSS do governo Obama foi lançada em maio de 2010, ainda em meio ao desgaste internacional da imagem dos Estados Unidos em decorrência da Guerra do Iraque e da crise financeira do subprime. Esse documento explicita a visão de mundo da administração Obama e expressa a leitura das prioridades do governo sobre os objetivos internacionais e domésticos dos Estados Unidos. Existem inúmeras continuidades em relação às estratégias anteriores, mas há uma busca por afastar-se de ideias fundamentais da “Doutrina Bush”, que norteou a NSS de 2002 e 2006 e era mal vista internacionalmente (ETTINGER, 2017). Nesse sentido, para MacAskill (2010), a estratégia de Obama foi: “based on diplomacy instead of war”. Reforçando esse ponto, é notável que o direito internacional é discutido em diversos momentos na NSS 2010, enquanto inexistia qualquer menção na NSS 2006 (GRAY, 2011).

A ideia norteadora da NSS 2010 é a reconstrução e renovação da liderança dos Estados Unidos. Após afirmar que a força e a influência dos Estados Unidos começam “em casa” (WHITE HOUSE, 2010, p. ii), são elencadas quatro prioridades: (i) reconstruir a infraestrutura; (ii) focar em educação e ciência; (iii) desenvolver novas fontes de energia para reduzir a dependência do petróleo; e (iv) reduzir o déficit federal.

Realizando a distinção entre o mundo “como ele é” e o mundo “que se quer construir” são destacadas duas ideias fundamentais: a reconstrução da economia doméstica e a cooperação internacional visando reconstituir e fortalecer os laços com os aliados. Na seção sobre a “ordem internacional” são apresentados sub-títulos positivos e aspiracionais: “Build Cooperation with

---

<sup>262</sup> É interessante um paralelo com as disputas comerciais entre EUA e Japão, um tópico importante da década de 1980 e início da década de 1990 (VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2018). Essas disputas nunca ganharam destaque no SOTU nem o presidente associou o Japão às dificuldades da economia doméstica dos Estados Unidos.



Other 21st Century Centers of Influence”; “Strengthen Institutions and Mechanisms for Cooperation”; “Sustain Broad Cooperation on Key Global Challenges”. (WHITE HOUSE, 2010, p. 43-47).

A NSS 2010 favorece o entendimento de que certos desafios, como a mudança climática, doenças pandêmicas e conflitos armados, requerem soluções cooperativas. Segundo Patrick (*apud* CFR, 2010), a premissa chave da administração Obama é de que a globalização modificou o mundo e, assim, a rivalidade entre grandes potências deu lugar a uma era de interdependência de segurança, sendo o multilateralismo uma necessidade e não uma escolha. Conforme o documento, em um mundo interconectado as relações internacionais não são mais: “a zero sum game.” (WHITE HOUSE, 2010, p. 3). No entanto, é significativo que apesar da NSS 2010 sugerir o apoio a um mundo multipolar, a palavra não é mencionada nenhuma vez. Há uma defesa do multilateralismo, há o reconhecimento de outros poderes, mas não o apoio explícito a um mundo multipolar.<sup>263</sup>

Nesse documento a Casa Branca sustenta que é indispensável a participação ativa dos Estados Unidos no sistema internacional para a sua segurança nacional e a segurança mundial. De acordo com a NSS, a prioridade máxima do governo é a segurança e a proteção do povo americano, sendo as maiores ameaças as armas de destruição em massa, particularmente se forem obtidas pelos “extremistas violentos”, e a proliferação dessas armas para outros Estados. (WHITE HOUSE, 2010, p. 12). Nota-se, ainda, que a ideia da Guerra Global ao Terror foi superada e o combate não é contra o terrorismo em abstrato, mas contra grupos específicos, como a Al-Qaeda e seus afiliados (GRAY, 2011; PECEQUILO, 2011). O terrorismo segue sendo apresentado como a ameaça chave, mas deixa de ser entendido universalmente (PECEQUILO, 2011). Além disso, o documento subscreve ao entendimento de que democracias são mais pacíficas e favorece a ideia de que os Estados Unidos deveriam propagar os seus valores pelo exemplo, como um farol, e não pela força ou por ações militares: “In keeping with the focus on the foundation of our strength and influence, we are promoting universal values abroad by living them at home, and will not seek to impose these values through force.” (WHITE HOUSE, 2010, p. 5).

Conforme Ettinger (2017), percebe-se uma continuidade nos fins da política externa de Obama em relação a G.W. Bush. A NSS de Obama defende: preservar a segurança dos Estados Unidos e aliados; aumentar a prosperidade em um sistema econômico aberto; o respeito por valores universais; e fortalecer a ordem internacional. No que tange aos meios também há

---

<sup>263</sup> Segundo Layne (2017), o *establishment* de política externa tem aversão à existência de poderes rivais e prefere a configuração de poder unipolar, ou hegemônica.

continuidades, e os Estados Unidos afirmam que farão o uso unilateral da força caso necessário. A exceção é a ausência da defesa da guerra preventiva, o núcleo da Doutrina Bush; no documento há um notável silêncio sobre essa questão, e não é revelado se o ataque preventivo foi descartado do instrumental ou da retórica (GRAY, 2011).

Essa NSS defende, com similaridade ao período Clinton, o que caracteriza como uma “estratégia de engajamento”, definida como a “participação ativa dos Estados Unidos nas relações além de suas fronteiras” (p. 11). Identificando que o núcleo dessa estratégia é a relação com “aliados e amigos próximos na Europa, na Ásia, nas Américas e no Oriente Médio”. (WHITE HOUSE, 2010, p. 3). Sustenta, ainda, a necessidade de que as instituições internacionais representem os poderes emergentes, mas sem indicar como; e, ao mesmo tempo, demanda que esses Estados assumam maiores responsabilidades (PECEQUILO, 2011).

Três países são caracterizados como centros de influência: a China, a Índia e a Rússia. Esses centros de influência são apresentados como os principais poderes emergentes (*emergent powers*) e surgem como oportunidades de parceria para os Estados Unidos. Os Estados Unidos buscam aprofundar a cooperação com os centros de influência do século XXI: “on the basis of mutual interests and mutual respect”. (WHITE HOUSE, 2010, p. 42).

Nesse documento, a China é apresentada de modo balanceado e com uma visão positiva. No trecho de discussão direta sobre a China são elencadas as áreas de cooperação, que seriam: recuperação econômica; combater a mudança climática; e não proliferação. A principal crítica diz respeito ao programa de modernização militar da China e há uma crítica implícita é feita ao desempenho chinês na área de direitos humanos. De modo distinto da NSS 2006, o governo Obama não prescreve quais são os comportamentos chineses aceitáveis na área econômica e comercial, embora observe que existem problemas nessas áreas.<sup>264</sup>

We will continue to pursue a positive, constructive, and comprehensive relationship with China. We welcome a China that takes on a responsible leadership role in working with the United States and the international community to advance priorities like economic recovery, confronting climate change, and nonproliferation. We will monitor China’s military modernization program and prepare accordingly to ensure that U.S. interests and allies, regionally and globally, are not negatively affected. More broadly, we will encourage China to make choices that contribute to peace, security, and prosperity as its influence rises. We are using our newly established Strategic and Economic Dialogue to address a broader range of issues, and improve communication between our militaries in order to reduce mistrust. We will encourage continued reduction in tension between the People’s Republic of China and Taiwan. We will not agree on every issue, and we will be candid on our human rights concerns and areas where we differ. (WHITE HOUSE, 2010, p.43)

<sup>264</sup> Esse novo tom envolve a mudança de governo, mas também pode ser compreendido como a menor credibilidade de cobrar certas práticas após a crise de 2008.

É notável o silêncio da administração Obama sobre o comportamento chinês no Mar do Sul da China. Esse ponto é importante, pois alguns autores sugerem (MANN, 2012) que a postura mais dura dos Estados Unidos com relação à China deveu-se em parte à assertividade chinesa em 2009.

Por fim, como o documento elenca outros dois centros de poder é interessante comparar o discurso da Casa Branca com relação a eles. No tocante à Rússia os termos são similares aos da seção sobre a China, sendo elencadas as áreas problemáticas e a aspiração cooperativa: “While actively seeking Russia’s cooperation to act as a responsible partner in Europe and Asia, we will support the sovereignty and territorial integrity of Russia’s neighbors.” O discurso em relação à Índia, porém, tem outra lógica e os termos são exclusivamente positivos, sendo afirmado que os Estados Unidos buscam uma “parceria estratégica”: “The United States and India are building a strategic partnership that is underpinned by our shared interests, our shared values as the world’s two largest democracies, and close connections among our people.” (WHITE HOUSE, 2010, p. 43). A administração, portanto, apresenta três centros de influência, mas tem uma leitura mais crítica para a Rússia e a China e uma leitura positiva para a Índia.

Em fevereiro de 2015 a administração Obama lançou uma nova NSS. Esse documento foi classificado por alguns analistas como vazio; segundo Cordesman (2015), essa NSS não seria uma efetiva estratégia, pois elenca incontáveis objetivos e desejos sem especificar como serão atingidos, nem com quais recursos. De todo modo, o discurso revela a visão de mundo da administração e há muitas continuidades em comparação com a NSS 2010, mas algumas mudanças importantes.

Em relação às continuidades, Washington reafirma que irá: fazer uso unilateral da força se necessário; combater a ameaça do terrorismo; prevenir o uso e proliferação das armas de destruição em massa, sendo a ameaça mais grave; combater a mudança climática, que é vista como uma ameaça à segurança nacional; manter os espaços compartilhados abertos; investir e liderar em ciência, tecnologia e inovação; promover os valores universais no mundo; prevenir crimes em massa; entre outros (WHITE HOUSE, 2015).

No que tange às mudanças, o discurso da NSS 2015 é mais pessimista, sendo menor a aderência à ideia da cooperação – conceito chave da NSS 2010 (Cf. Figura 56, p. 228). Na seção sobre a ordem internacional em 2010 ocorriam diversas referências à cooperação, enquanto o texto de 2015 tem um tom sóbrio e menos esperançoso. A ideia de recuperação da economia internacional também foi superada e os Estados Unidos buscam “Moldar a ordem econômica global”. O fórum G-20 com a distância da crise também perde centralidade (em 2010 foram

feitas 14 menções ao fórum, em 2015 apenas 4). Os três centros de influência do século XXI não voltam a ser tratados com essa classificação, mas é notável que permanece a atenção de Washington aos três países. Ao discutir os três Estados e as dinâmicas do poder, Washington utiliza termos precisos para classificar cada um: “India’s potential, China’s rise, and Russia’s aggression” (WHITE HOUSE, 2015, p. 4). Em outras palavras, a Índia é associada ao potencial futuro, a Rússia à agressão na Ucrânia e a China à sua ascensão de poder no presente.

Uma mudança particularmente significativa ocorre na seção/subtítulo: “Ordem internacional”. Na NSS 2010 a ordem de apresentação é iniciada por “Assegurar alianças fortes” sendo discutidos, respectivamente, os aliados da OTAN, da Ásia e da América do Norte. Na mesma seção de 2015 o primeiro subtítulo agora é “Advance our rebalance to Asia and the Pacific”. Outro indício de que a prioridade dos Estados Unidos é a Ásia Pacífico.<sup>265</sup> No tocante à Ásia, são mencionados dois importantes desafios: as reclamações territoriais marítimas e as provocações da Coreia do Norte. O primeiro desses desafios está conectado às disputas do Mar do Sul da China e do Mar do Leste da China, as quais envolvem Pequim. No documento de 2015 é inserido o subtítulo “Assure Access to Shared Spaces” na discussão do título “Security”. Além disso, os Estados Unidos afirmam defender a conclusão de um código de conduta sobre as disputas no Mar do Sul da China entre a China e a Associação das Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN). Isso é um ponto significativo, pois, como mencionado, as questões territoriais marítimas não foram objeto de preocupação na NSS 2010.

Nesse sentido, em 2015 a China passa a ser vista como um problema não só pela sua modernização militar, mas também pelas reclamações territoriais e intimidação de seus vizinhos: “The scope of our cooperation with China is unprecedented, even as we remain alert to China’s military modernization and reject any role for intimidation in resolving territorial disputes.” (WHITE HOUSE, 2015, p. iii).

Na seção sobre a China, que é discutida dentro do subtítulo “Advance our rebalance to Asia and the Pacific”, o discurso é mais crítico do que em 2010, mas sem romper com a ideia norteadora de Obama sobre a possibilidade de cooperação e de evitar que as áreas de competição se tornem áreas de confronto. Enquanto a NSS 2010 reconhecia a contribuição da China ao tratar da crise financeira, a NSS 2015 anuncia as aspirações da Casa Branca. Os Estados Unidos afirmam que apreciam a ascensão de uma China estável, próspera e pacífica e que querem estabelecer uma relação construtiva em benefício da paz e da prosperidade na Ásia

---

<sup>265</sup> Na NSS 2000, a ordem dessa discussão é iniciada pela Europa. Na NSS 2002, não há uma seção similar. Na NSS 2006, a ordem não tem uma lógica estrita, sendo o Leste da Ásia discutido ao final. A prioridade da Ásia Pacífico em 2014, a primeira região a ser discutida, é notada também na NSS 2017.

e no mundo. As áreas nas quais Washington buscava cooperar compreendem a mudança climática, a saúde pública, o crescimento econômico e a desnuclearização da península da Coreia. As áreas nas quais as práticas chinesas são problemáticas envolvem a segurança marítima, o comércio e os direitos humanos. Um ponto de muita importância é a sinalização da Casa Branca de que os Estados Unidos buscam controlar a competição com a China a partir de uma posição de força, sugerindo que não se aceitará que a China tenha capacidades similares às de Washington, visando, com isso, tranquilizar os seus aliados regionais. Os Estados Unidos mencionam ainda a questão da cibersegurança, estabelecendo que irão proteger os segredos comerciais de suas empresas do roubo realizado, ou por atores privados chineses, ou pelo próprio governo da China. Conforme o texto do documento:

The United States welcomes the rise of a stable, peaceful, and prosperous China. We seek to develop a constructive relationship with China that delivers benefits for our two peoples and promotes security and prosperity in Asia and around the world. We seek cooperation on shared regional and global challenges such as climate change, public health, economic growth, and the denuclearization of the Korean Peninsula. While there will be competition, we reject the inevitability of confrontation. At the same time, we will manage competition from a position of strength while insisting that China uphold international rules and norms on issues ranging from maritime security to trade and human rights. We will closely monitor China's military modernization and expanding presence in Asia, while seeking ways to reduce the risk of misunderstanding or miscalculation. On cybersecurity, we will take necessary actions to protect our businesses and defend our networks against cyber-theft of trade secrets for commercial gain whether by private actors or the Chinese government. (WHITE HOUSE, 2015, p. 24)

Além disso, como será visto, desde 2012 os Estados Unidos salientam grande preocupação com os segredos comerciais e na NSS 2015 é afirmado que a China está associada aos roubos desses segredos.<sup>266</sup> Por fim, é importante pontuar que o discurso em relação à Índia permanece em outra lógica, praticamente inexistem críticas e os Estados Unidos buscam “strengthen our strategic and economic partnership with India.” (WHITE HOUSE, 2015, p. 24)

\*

No período Obama as NSS são marcadas pelo discurso diplomático, evitando deixar evidente os interesses estratégicos dos Estados Unidos. Esse discurso, além de eufemístico, é preenchido por aspirações, indicando temas, mas não fazendo discussão detalhada sobre a visão do Executivo. Nesse sentido, ao discutir os acordos comerciais a Casa Branca afirma que eles têm importância estratégica (WHITE HOUSE, 2015, p. 17), mas não especifica a afirmação, contrastando leituras internas e outros discursos, como o do SOTU 2016 em que Obama deixou evidente que o TPP era uma resposta à ascensão da China.

---

<sup>266</sup> O discurso crítico contra a China revela certa hipocrisia, visto que a espionagem revelada por Edward Snowden ocorreu não só contra autoridades estatais, mas também contra empresas, por exemplo, a Petrobrás (BBC, 2013). De fato, nenhuma novidade em matéria de competição geopolítica entre as grandes potências.

Outro ponto digno de atenção é que os documentos não fazem a associação fukuyamista associando a liberalização comercial à liberalização política, tampouco defendem explicitamente a democratização da China como NSS anteriores. A expectativa de liberalização política da China deixa de estar no horizonte e o documento parece subscrever a ideia de que o problema chave não é o regime político chinês, mas o comportamento internacional de Pequim.

Na NSS 2010, ocorre um discurso relativamente positivo com relação à China. Os Estados Unidos anunciam que buscam aprofundar as relações cooperativas com a China, Índia e Rússia. O futuro da China é aberto e os Estados Unidos buscam induzir Pequim a fazer as escolhas corretas. A preocupação mais destacada é com a modernização militar da China e não há críticas diretas ao comportamento da China com relação às reclamações territoriais. Importante considerar nas entrelinhas que os Estados Unidos fazem um discurso moderado e mais crítico à China, enquanto o discurso é exclusivamente positivo com relação à Índia.

No documento de 2015 o discurso geral é menos otimista. Nessa NSS a região da Ásia Pacífico é o principal objeto de atenção dos Estados Unidos, as preocupações com relação à China são ampliadas, sendo inseridas as disputas territoriais marítimas, os segredos comerciais e as questões de cibersegurança. É reiterada a diferença de leitura da Casa Branca sobre a China e Índia, de modo que Washington volta a classificar a sua “parceria estratégica” com Nova Deli.<sup>267</sup> Os Estados Unidos mencionam ainda que irão administrar a competição com a China em uma “posição de força” indicando que não permitirão que a China alcance capacidades similares as suas.

### **3.3.2 A Quadrennial Defense Review de 2010 e 2014**

A primeira QDR do governo Obama foi publicada em fevereiro de 2010 e é assinada pelo secretário de defesa de 2006-2010 Robert Gates, isto é, por um secretário que foi mantido no cargo com a entrada do governo Obama. Segundo Larson et al (2018, p. 154), os esforços

---

<sup>267</sup> Um ponto interessante é o modo como o tratamento da Índia foi modificado no período de 2000 a 2015. Em 2002 os Estados Unidos elencam alguns problemas nas práticas indianas como os programas nucleares e de mísseis, bem como a velocidade das reformas econômicas, mas afirmam buscar uma parceria forte com a Índia. Em 2006 as críticas desaparecem e é afirmado que a Índia é uma democracia e os valores compartilhados a fundação das boas relações entre os dois países. Em 2010, é afirmado que a Índia é uma parceira estratégica e não existem referências negativas. Em 2015, é afirmado que os Estados Unidos continuam fortalecendo “a parceria estratégica e econômica” com a Índia, e não existem críticas diretas. Isto é, se os problemas comerciais com a China transbordam à NSS, no caso da Índia isso não ocorre.

para preparar o documento de 2010 são anteriores à entrada de Obama na Casa Branca. Existe, portanto, importante continuidade no DOD mesmo com a mudança de partido na Casa Branca.

Na QDR 2010, nota-se a influência da retórica diplomática de Obama. A questão da “competição interestatal”, que Gates discutiu na *National Defense Strategy* de 2008, é tratada de modo indireto e abstrato no documento de 2010. Prenunciando o tom cooperativo da NSS de maio 2010, são veiculadas ideias caras ao presidente, destacando a necessidade dos Estados Unidos agirem de modo cooperativo: “While the United States will remain the most powerful actor, it must increasingly cooperate with key allies and partners to build and sustain peace and security.” (DOD, 2010, p. xiii) A QDR 2010 usa de modo central a linguagem diplomática e prefere discutir as ameaças potenciais em termos abstratos, evitando indicar nações que ameaçam a segurança dos Estados Unidos, conforme Daggett (2010, p. 17): “The Administration’s approach, rather, is to discuss potential threats in abstract terms, choosing not to say anything—even in a report on defense planning—that could alienate potential support or undermine efforts to ameliorate conflicts and build cooperation.”

Nessa QDR, afirma-se que as relações de segurança no sistema internacional são complexas e estão sendo modificadas em função de novas ameaças, fluxos financeiros para a Ásia e a influência dos novos poderes como os BRICS, dos Estados falidos, entre outros processos. (DAGGETT, 2010; LARSON et al., 2018). Três seriam as principais tendências globais identificadas pelo DOD: (i) a difusão do poder internacional e a ascensão da China e da Índia; (ii) a importância crescente dos atores não estatais; e (iii) a proliferação das armas de destruição em massa rompendo com a estabilidade internacional. (LARSON et al., 2018). No que diz respeito ao primeiro desafio o DOD esclarece que: “Whether and how rising powers fully integrate into the global system will be among this century’s defining questions, and are thus central to America’s interests.” (DOD, 2010, p. 7).

No que diz respeito à China o documento segue a linguagem tradicional do DOD (DAGGETT, 2010), defendendo a importância das comunicações para evitar os riscos de conflito<sup>268</sup> e reforça, em dois momentos, a preocupação com a opacidade da modernização militar chinesa: “China has shared only limited information about the pace, scope, and ultimate aims of its military modernization programs, raising a number of legitimate questions regarding its longterm intentions.” (DOD, 2010, p. 31). À diferença da QDR 2006, nesse documento o DOD não sugere que a modernização militar da China estaria vinculada aos cenários de

---

<sup>268</sup> “The United States and China should sustain open channels of communication to discuss disagreements in order to manage and ultimately reduce the risks of conflict that are inherent in any relationship as broad and complex as that shared by these two nations.” (DOD, 2010, p. 60).

preparação do PLA sobre Taiwan. Nota-se, em matéria de continuidade, que o futuro comportamento da China é aberto, indefinido, o DOD não subscreve à ideia do desenvolvimento pacífico, nem à ideia do conflito inevitável entre os dois países. Além disso, classifica que a China é um ator chave para o horizonte estratégico da região da Ásia Pacífico. Na QDR 2010 o Pentágono afirma que os Estados Unidos buscam relações positivas e cooperativas com a China:

The United States welcomes a strong, prosperous, and successful China that plays a greater global role. The United States welcomes the positive benefits that can accrue from greater cooperation. However, lack of transparency and the nature of China's military development and decision-making processes raise legitimate questions about its future conduct and intentions within Asia and beyond. (DOD, 2010, p. 60).

Essa leitura é mais balanceada e positiva do que documentos anteriores do DOD. Conforme Daggett (2010, p. 41-42), a linguagem amena foi inserida na versão final do documento: “Apparently reflecting a review by other agencies and by the White House, the final version deletes comments about China that were very similar to those in the 2006 QDR and the June 2008 National Defense Strategy statement.”

Essa revisão, porém, não retirou um conceito chave e inovador do documento, o qual está diretamente relacionado à China, isto é, o “Air-Sea Battle”. Segundo o documento:

The Air Force and Navy together are developing a new joint air-sea battle concept for defeating adversaries across the range of military operations, including adversaries equipped with sophisticated anti-access and area denial capabilities. The concept will address how air and naval forces will integrate capabilities across all operational domains—air, sea, land, space, and cyberspace—to counter growing challenges to U.S. freedom of action. (DOD, 2010, p. 32).

Essa inovação presente na QDR 2010 é uma resposta à ameaça da “negação de acesso e negação de espaço” (*anti-access / area denial* ou A2/AD) (DAGGETT, 2010; ETZIONI, 2013; KEARN, 2014) que foi objeto de jogos de guerra do Pentágono em 2008 (HAYTON, 2014). A discussão dessa ameaça e a criação do conceito ASB estão ligadas ao subescritório do DOD o “Office of Net Assessment” (ONA) coordenado por Andrew Marshall de 1973 a 2015. Marshall e o coronel Andrew Krepinevich argumentam, desde o início dos anos 1990, que as estratégias de A2/AD eram um desafio assimétrico crítico que afetava a capacidade dos Estados Unidos de projetar poder em regiões distantes (DAGGETT, 2010, p. 24). Já em 2002, Rumsfeld afirmava que o perigo do “access denial” e indicava que: “This will require rapidly deployable, fully integrated joint forces, capable of reaching distant theaters quickly and working with our air and sea forces to strike adversaries swiftly and with devastating effect” (RUMSFELD, 2002, p. 27). Segundo Krepinevich e Watts (2014, p. 264), Marshall é o estrategista por trás do ASB e esse conceito: “sought to find ways of countering China's A2/AD capabilities in the western



Pacific by having the two services work together rather than separately.” Os autores informam ainda que: “There is now an Air-Sea Battle Office in the Pentagon.” (*Ibid.*)

Assim, a despeito do discurso oficial, o conceito de ASB está associado à China, sendo ela o alvo principal (ETZIONI, 2013; KEARN, 2014; HAYTON, 2014). De acordo com Kearn (2014), Pequim criou uma capacidade poderosa de negação de espaço que é percebida como uma ameaça fundamental pelos Estados Unidos. Para Etzioni (2013), em um artigo intitulado “Who Authorized Preparations for War with China?”, a aplicação desse conceito implicaria uma escalada rápida para a guerra total, pois envolveria o ataque dos Estados Unidos ao território chinês que seria interpretado como um ataque preemptivo para destruir o arsenal nuclear da China e, assim, seria respondido, também de modo preemptivo, com todo o arsenal nuclear chinês. Allison (2017, p. 171-172) também sugere que a ideia é muito perigosa. Tellis (2013, p. 118), por sua vez, considera que o ASB envolve a China, mas sugere que ele seria uma política declaratória, visando dissuadir a China de utilizar as suas capacidades de A2/AD. Segundo o autor, é pouco lógico atacar o território de um Estado nuclear, sendo o conceito o “Plano B”.<sup>269</sup> Nesse sentido, o fortalecimento das capacidades da China de A2/AD de fato colocaria os navios na superfície em desvantagem, tornando a projeção de poder na Ásia Pacífico mais custosa e força os Estados Unidos a traçar respostas de caráter defensivo. (*Ibid.*)

A QDR 2014, lançada no início de março de 2014 e assinada pelo secretário de defesa Chuck Hagel, revela continuidades, mas traz algumas mudanças importantes em relação a 2010. No que diz respeito à China e às continuidades é pontuado, ao discutir a região da Ásia Pacífico, o receio sobre a opacidade da modernização militar chinesa, tanto em relação às capacidades quanto às intenções.

There is greater risk that tensions over long-standing sovereignty disputes or claims to natural resources will spur disruptive competition or erupt into conflict, reversing the trends of rising regional peace, stability, and prosperity. In particular, the rapid pace and comprehensive scope of China’s military modernization continues, combined with a relative lack of transparency and openness from China’s leaders regarding both military capabilities and intentions. (DOD, 2014, p. 4).

Outros elementos de continuidade estão presentes, como a construção e manutenção dos canais de comunicação com o PLA visando enfrentar desafios conjuntos, como pirataria, assistência humanitária e ajuda a desastres.

With China, the Department of Defense is building a sustained and substantive dialogue with the People’s Liberation Army designed to improve our ability to cooperate in concrete, practical areas such as counter-piracy, peacekeeping, and

---

<sup>269</sup> Em chave similar, Krepinevich, Kosiak e Vickers (2001, p. 64), argumentam que os novos conflitos entre as grandes potências serão similares à Guerra da Coreia em que ocorrerá acordo tácito de que o território de cada uma delas não será envolvido, sendo “santuários”.

humanitarian assistance and disaster relief. At the same time, we will manage the competitive aspects of the relationship in ways that improve regional peace and stability consistent with international norms and principles. (DOD, 2014, p. 17)

A discussão sobre a China não é tão concentrada em uma seção como no documento de 2010. Além disso, são notáveis dois silêncios importantes no discurso do DOD. Esse documento, à diferença da QDR 2010 e da QDR 2006, não pontua que os Estados Unidos apreciam a ascensão da China. A expressão é explicitamente usada para a Índia, mas não aparece ao discutir a China.<sup>270</sup> Outro silêncio importante diz respeito à leitura do DOD sobre as futuras intensões da China. Se na QDR 2006 e na QDR 2010 é tratada a possibilidade da ascensão pacífica e da ascensão conflituosa, no documento de 2014 não há uma discussão direta. Tacitamente, porém, nota-se que os Estados Unidos fazem a leitura de que a China quer superar as capacidades dos Estados Unidos para poder estabelecer seus interesses. Ao discutir a questão da negação de espaço (*area denial*) é afirmado que a China quer conter as forças dos Estados Unidos: “In the coming years, countries such as China will continue seeking to counter U.S. strengths using anti-access and area-denial (A2/AD) approaches and by employing other new cyber and space control technologies.” (DOD, 2014, p. 6). E ao discutir a ascensão da China na região da Ásia-Pacífico isso é associado ao possível aumento do risco de conflitos e, logo, à instabilidade na região da Ásia-Pacífico (LARSON, 2018).

Além disso, nota-se que a China e a Rússia são classificadas em uma categoria especial de Estados, não sendo aliados, parceiros ou Estados normais, mas, tacitamente, Estados competidores:

[...], we are increasing our emphasis on actively countering ballistic missile challenges by detecting missiles and continuously defending the U.S. homeland at longer ranges and at all altitudes. The ability to deter and defeat these kinds of threats protects the United States, reassures our allies and partners, and preserves strategic stability with Russia and China. (DOD, 2014, p. 14)

Outro ponto importante é que, acompanhando o pivô asiático anunciado em 2011 e a determinação da DSG de 2012 (DALE, 2014), a primeira região discutida ao tratar da postura global dos Estados Unidos é a Ásia Pacífico. É afirmado que 60% dos ativos da Marinha dos Estados Unidos serão alocados no oceano Pacífico e será aprimorada a presença naval no Japão: “By 2020, 60 percent of U.S. Navy assets will be stationed in the Pacific, including enhancements to our critical naval presence in Japan.” (DOD, 2014, p. 34). Além disso, é caracterizado que: “Supporting the broader U.S. rebalance to the region, the United States will

---

<sup>270</sup> Ao discutir a Índia, os Estados Unidos demonstram que não abandonam a linguagem, mas, na verdade, a aplicação do conceito à China: “The United States supports India’s rise as an increasingly capable actor in the region, and we are deepening our strategic partnership, including through the Defense Trade and Technology Initiative. [...]”. (DOD, 2014, p. 17).

maintain a robust footprint in Northeast Asia while enhancing our presence in Oceania, Southeast Asia, and the Indian Ocean.” (DOD, 2014, p. 34). Já o discurso do DOD sobre a Europa, tratado após a discussão do Oriente Médio, ocorre em outros termos, e a maior parte da discussão é sobre o papel global da Europa e não sobre possíveis dificuldades da balança de poder regional. Como sugere Dale (2014), as prioridades geográficas do DOD na QDR 2014 são o Pacífico em primeiro lugar e o Oriente Médio em segundo. Nota-se, em função também dos documentos anteriores, que a China segue sendo percebida como uma prioridade maior em relação a outra grande potência, a Rússia.<sup>271</sup>

\*

A discussão sobre a QDR revela que a China continua sendo vista como a potência que mais ameaça os interesses dos Estados Unidos, em particular na competição sobre capacidades militares e tecnologias disruptivas. Os documentos de Obama inserem uma retórica diplomática, porém, do ponto de vista substantivo – tendo em vista a continuidade do secretário de defesa de G.W. Bush, a diferença de termos em relação à Índia, o conceito de *Air-Sea Battle* (ASB), a prioridade da região da Ásia Pacífico e a própria continuidade do fortalecimento econômico e militar chinês – o DOD segue entendendo que a China é o Estado prioritário e a principal competidora estatal dos Estados Unidos.

Há uma pequena mudança no discurso do Pentágono na QDR 2014 de modo que o futuro da China é menos aberto, bem como não se reafirma o apoio à ascensão de Pequim. Ainda que a Rússia tenha sido mais mencionada do que a China na QDR 2014, alguns indícios, como a ordem das regiões e a redistribuição dos ativos militares, sinalizam que a China segue sendo a competidora estratégica.<sup>272</sup> Nesse sentido, os termos dirigidos à Rússia são mais amenos do que os direcionados à China, sendo afirmado inclusive que: “The United States is willing to undertake security cooperation with Russia [...]”. (DOD, 2014, p. 6).<sup>273</sup> A referência pode ser a questões pontuais, mas analistas como Kaplan (2013, p. 206), consideram que como atualmente a China é mais poderosa que a Rússia, seria possível que os Estados Unidos buscassem uma aliança com Moscou para contrabalançar o “Reino do Meio, de modo a desviar as atenções chinesas da Primeira Cadeia de Ilhas no Pacífico para suas fronteiras terrestres.”

---

<sup>271</sup> Em pelo menos um documento do DOD, o “Nuclear Posture Review”, a ameaça da Rússia é percebida como superior à da China. Nos anos de 2002, 2010 e 2018 a China foi citada consideravelmente menos vezes do que a Rússia, bem como o documento explicitamente estabelece que a Rússia tem maior potencial militar que a China nesse respeito.

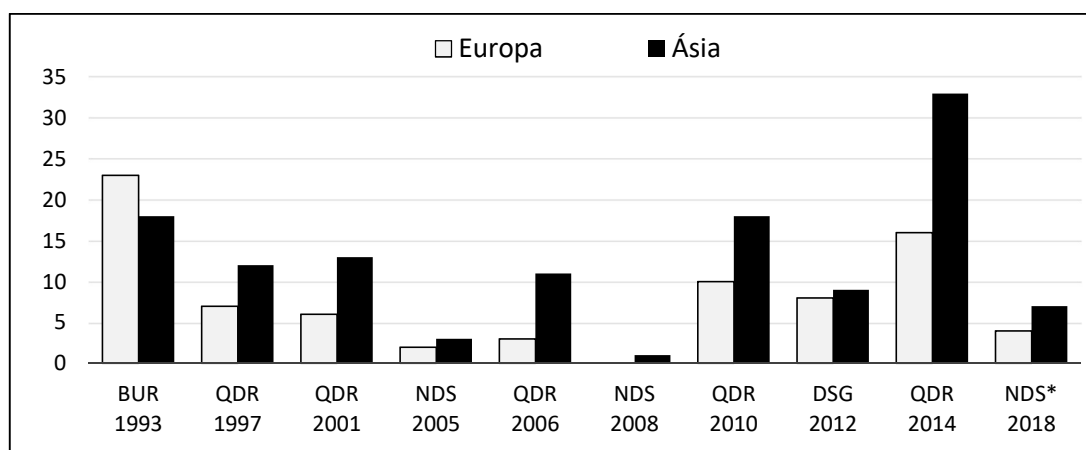
<sup>272</sup> As menções à Rússia não decorrem da anexação da Criméia, pois o documento foi lançado semanas antes. Três das dez menções à Rússia estão relacionadas a acordos como o START e não a uma análise da Rússia e seu poder.

<sup>273</sup> Deve-se lembrar que a QDR 2001 colocou uma parceria com a Rússia no horizonte. (WHITE HOUSE, 2001).

Friedberg (2000), aluno de Andrew Marshall, colocou uma parceria entre Estados Unidos e Rússia no horizonte já em 2000.

Por fim, conforme a Figura 44, observa-se que o período Obama consolida a tendência surgida no final da década de 1990 (Cf. Figura 26 p. 114) na qual a Ásia é percebida pelo DOD como região mais prioritária do que a Europa. O que reforça a prioridade da China vis-à-vis a Rússia na agenda estratégica do Pentágono.

**Figura 44 - Frequência dos termos “Europa” e “Ásia” em relatórios do DOD**



\* Na NDS 2018 o termo “Indo-Pacífico” foi contabilizado como “Ásia”.

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios indicados.

### 3.4 A arena comercial

#### 3.4.1 Elementos gerais

A eleição de Obama suscitou receios de uma política comercial protecionista, tendo em vista o histórico de votações de Obama como senador e a campanha eleitoral de 2008 em que ele criticou a política comercial de G.W. Bush. (IRWIN, 2017). Nos votos no Senado, Obama por diversas vezes defendeu barreiras comerciais e posicionou-se contra a redução de subsídios, sendo um cético no tocante à liberalização comercial (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011, p. 73). Nas eleições, ele criticou o NAFTA por ter resultado na perda de milhões de empregos. Obama, de fato, não iniciou a presidência com forte interesse na política econômica externa (DESTLER, 2010), mas, a despeito dos receios, não rompeu com a agenda comercial tradicional dos Estados Unidos.

O presidente democrata recebeu um legado institucional complexo (DESTLER, 2010), envolvendo: a polarização doméstica no tocante ao comércio, desdobramento da disputa entre

o Legislativo e o Executivo no período de G.W. Bush (LIMA; MENDONÇA, 2013); acordos comerciais bilaterais para serem ratificados e a ausência do TPA; a Rodada Doha da OMC travada; a demanda estrutural dos setores competitivos da economia – o *Big Business* e o agronegócio – por abertura de mercados e imposição dos acordos comerciais, especialmente nos setores de serviços, agricultura e direitos de propriedade intelectual; os impactos domésticos da crise financeira de 2008, envolvendo demandas por mais empregos;<sup>274</sup> e a eleição de 2008 colocou uma maioria de congressistas democratas nas duas casas do Congresso, o gera constrangimentos para políticas de liberalização comercial em decorrência da base democrata ser menos afeita ao livre comércio do que a republicana.

No primeiro mandato de Obama, com Ron Kirk esteve à frente do USTR, a política comercial foi mais discreta (LIMA; MENDONÇA, 2013), menos ávida por negociar novos tratados e mais focada na imposição das regras comerciais existentes, e desse modo não foi requisitado o TPA. Por outro lado, no segundo mandato, o período de Michael Froman no USTR, a política comercial foi mais ativa e buscou-se, desde 2013, o TPA junto ao Congresso; aprovado em 2015. Nesse período, avançaram as negociações da parceria transatlântica (TTIP), foi concluído o TPP e buscou-se, sem sucesso, aprová-lo.<sup>275</sup> Considerando os dois mandatos, Obama não se pautou por negociações multilaterais ou pelo ímpeto bilateral, típicos do período G.W. Bush. A Rodada Doha, estagnada, também perdeu relevância e Obama não fez grandes esforços para reavivá-la.<sup>276</sup> Como ilustra a Figura 45, a agenda comercial de Obama foi norteadas pelas negociações plurilaterais (TPP e TTIP) e pela imposição de comércio (*enforcement*).

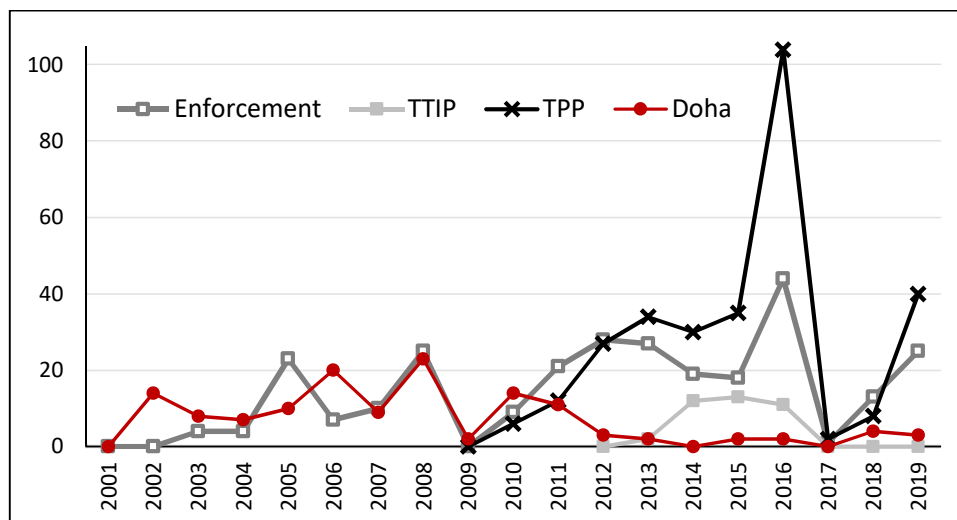
---

<sup>274</sup> Como lembra Destler (2010), desde a Grande Depressão dos anos 1930 não é mais aceita a ideia de que o desemprego seja um processo natural irreversível, de modo que é geral a ideia de que o governo tem responsabilidade, inclusive legal, para manter o desemprego em níveis mínimos.

<sup>275</sup> Para Irwin (2017, p. 685), o fato de os acordos comerciais agora serem apresentados como “parceria” e não mais como “acordos de livre comércio” revela que o “livre comércio” passou a ser malvisto em vários locais.

<sup>276</sup> Em 2010, a ideia de avançar a Rodada Doha está entre um dos subtítulos da PTPA; em 2011 o documento reconhece o impasse e indica que irá buscar fortalecer outros projetos na OMC. Para Celso Amorim (2017): “Se há uma área em que o Obama [...] falhou, foi na área do comércio, porque ele não fez nenhum esforço para reviver a Rodada de Doha numa época em que isso ainda era possível.”

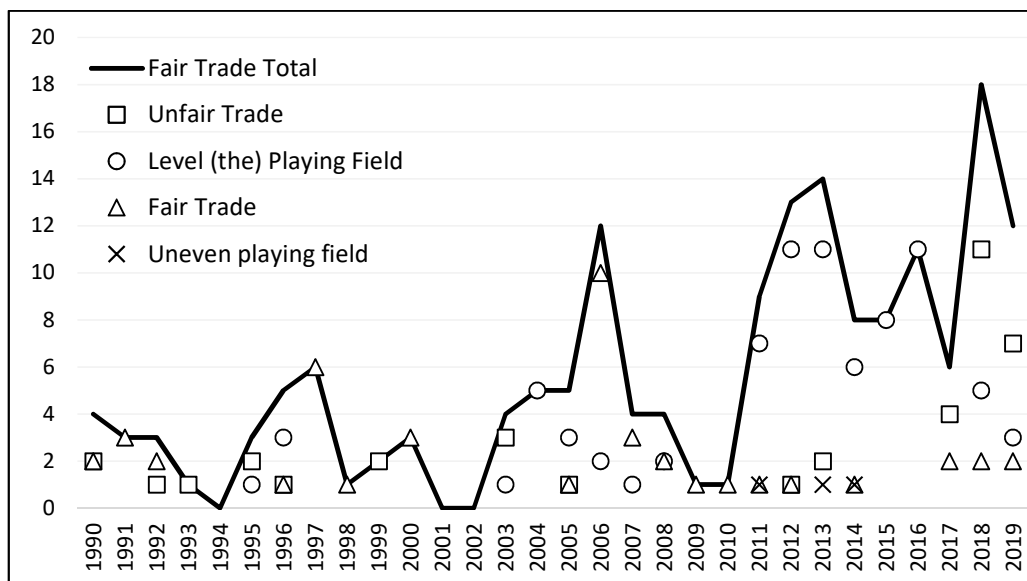
**Figura 45 - Frequência dos termos “Enforcement”, “TTIP”, “TPP” e “Doha” na PTPA, 2001-2019**



Fonte: Elaboração própria com dados das PTPAs de vários anos.

Além disso, o discurso sobre o comércio justo (*Fair Trade*) do USTR ganha mais espaço nos documentos comerciais. Conforme a Figura 46, após 2010 o discurso de política comercial é mais agressivo e mais associado ao conceito de *fair trade*. Se em 20 anos (1990-2010) ocorrem 67 menções aos conceitos de comércio justo, no período de 9 anos (2011-2019) são observadas 99 menções. O discurso também muda qualitativamente. No período de 1990-2010 o conceito que mais aparece é “Fair Trade” (36 menções), que pode ser associado a “objetivo”; no segundo período de 2011-2019 despontam conceitos mais associados a ideia de diagnóstico como “Level (the) Playing Field”, destaque no período Obama, e “Unfair Trade”, destaque no período Trump (os dois conceitos no período correspondem a 87 menções). Em outras palavras, ao discutir o comércio justo no período de 1990-2010 o USTR geralmente anuncia *pretensões sobre o futuro*, no período de 2011 a 2019 o USTR costuma explicitar um *diagnóstico sobre o presente*.

**Figura 46 - Frequência de termos relacionados ao *Fair Trade* na PTPA, 1990-2019**

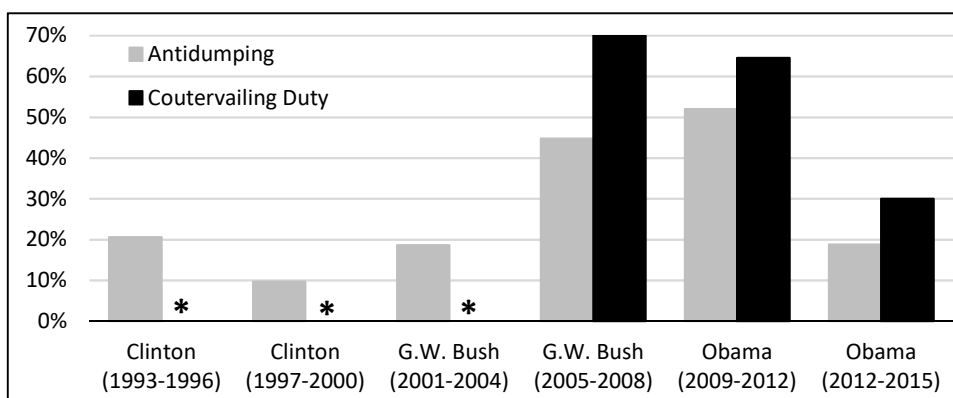


\* Não foi possível acessar o documento de 1994

Fonte: Elaboração própria com dados das PTPAs de vários anos.

No período Obama, a centralidade da China na agenda comercial, iniciada em G.W. Bush, foi mantida. Foram muito utilizados os remédios legais administrados pelo Departamento de Comércio para combater as práticas chinesas, como o *countervailing duties* (CVD) e o *antidumping* (AD). Assim, no primeiro mandato, mais de 50% de todos os CVD e AD estabelecidos foram contra a China. Desse modo, foi dada continuidade ao intenso uso desses instrumentos comerciais contra a Pequim, tendência que despontou no segundo mandato de G.W. Bush (VANGRASSTEK, 2019, cap. 12), conforme a Figura 47.

**Figura 47 – Percentual do uso de CVD e AD contra a China em relação ao total, 1993-2015**



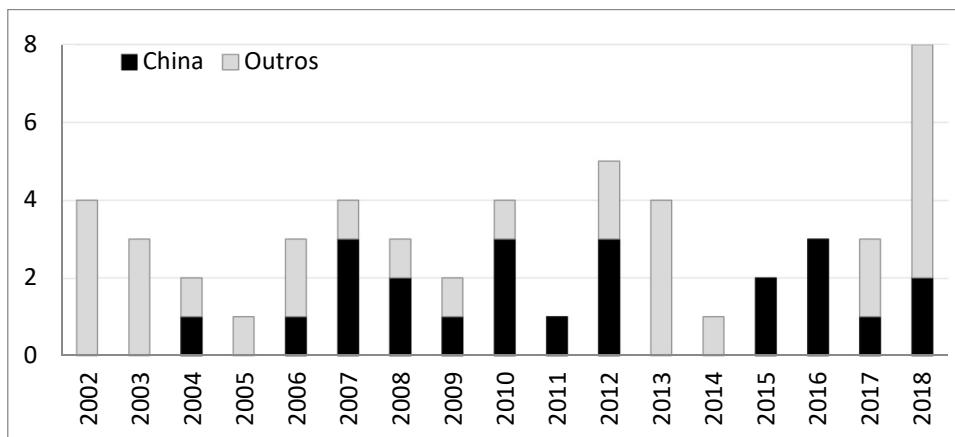
\* A legislação estadunidense não permitia *Countervailing Duty* contra NME até 2007

Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial.

No que diz respeito à imposição de comércio, a China foi o alvo central da atuação dos Estados Unidos na OMC na era Obama. Como revela a Figura 48, nos anos Obama, os Estados

Unidos foram ativos na OMC e realizaram reiteradas denúncias contra a China; em 2011, 2015 e 2016 todas as denúncias na OMC foram contra Pequim. Enquanto no período de G.W. Bush um terço (7) de todas as denúncias feitas (21) foi para a China, no governo Obama mais da metade (13) do total de denúncias na OMC (22) foram contra a China.

**Figura 48 - Os Estados Unidos como reclamante na OMC, 2002-2018**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da OMC (2019).

Entre as denúncias, várias estão conectadas a acesso a mercado, mas outras visam combater a política industrial chinesa. O DS394 de 2009 – sobre exportação de diversos materiais básicos – e o DS431 de 2012 – sobre as políticas de exportação chinesa de terras raras – revelam o interesse dos Estados Unidos de evitar que as cadeias produtivas de alta tecnologia desloquem sua produção para a China de modo a acessar preços reduzidos de insumos fundamentais. Diretamente associado está o DS440 de 2012 – sobre o uso da China de AD e CVD contra certos automóveis produzidos nos Estados Unidos – sinalizando o descontentamento com o deslocamento da produção de automóveis para acessar o mercado chinês. No mesmo sentido, estão o DS501 de 2015 – sobre medidas tarifárias sobre aviões produzidos domesticamente na China – e o DS508 de 2016 – sobre a tarifas de exportação de materiais básicos da China.

O uso extraordinário do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, porém, não estava associado à leitura de que o OSC seria o canal apropriado para combater as práticas comerciais da China, particularmente a política industrial. Conforme Mark Wu (2016), muitas práticas chinesas não podem ser adequadamente combatidas via OMC, sobretudo as relacionadas a políticas industriais, investimento e manipulação cambial.<sup>277</sup>

<sup>277</sup> Para Mark Wu (2016, p. 311): “[...] the WTO has limited authority to confront issues surrounding competition laws, investment, currency manipulation, and so forth. Despite calls for WTO action by the private sector, China’s trading partners have found that WTO law does not necessarily provide recourse for such problems. The limited jurisdiction of the WTO’s DSB hampers the institution’s ability to deal with all emerging issues.”



No mesmo sentido, o presidente Obama criticou nos bastidores os termos de entrada da China na OMC que teriam sido muito fracos. Segundo ele, a entrada na OMC teria fortalecido a China e retirado parte considerável da alavancagem de Washington, deixando o governo atado para combater as práticas desleais chinesas. No início do mandato, Obama também demonstrou insatisfação com a desvalorização cambial do renminbi e argumentou em fóruns internacionais que a China se apresentava como um país em desenvolvimento quando já era e deveria ser tratada como força econômica. (WESSEL, 2010). Conforme James Mann:

Obama made it plain to veterans of the Clinton administration that he felt they had allowed China to enter into the World Trade Organization under terms that weren't tight enough—thus allowing China to become a trading giant and leaving Obama with too little leverage when China flouted the trading rules. (MANN, 2012).

Se Obama considera que os termos de entrada da China na OMC não foram favoráveis aos interesses dos Estados Unidos o passo subsequente é buscar meios para modificar a situação. Tendo em vista que a saída de um membro da OMC só pode ocorrer por vontade autônoma, e que um novo regramento multilateral para a China só seria estabelecido se fosse do interesse de Pequim – tendo em vista a regra de decisão por consenso da OMC –, a Casa Branca passou a investir em negociações plurilaterais para combater os prejuízos percebidos.<sup>278</sup>

A Parceria Transpacífico (TPP) foi a principal iniciativa comercial de Obama e tem íntima conexão com a China. Segundo Griffith, Steinberg e Zysman (2017), existem três leituras sobre os objetivos do TPP para os Estados Unidos: (i) objetivo de incrementar a liberalização; (ii) objetivo geoeconômico e (iii) objetivo geoestratégico. Na primeira leitura, o TPP visaria continuar com a liberalização comercial em vista do travamento da Rodada Doha; ter-se-ia uma mudança de nível de negociação. Desse modo, o TPP permitiria uniformizar regras comerciais muitas vezes conflitantes – o *spaghetti bowl* – reduzindo custos burocráticos ao comércio e ainda colocaria os Estados Unidos em compasso com a União Europeia que avançava em fechar os seus próprios acordos preferenciais. Em outra leitura, o TPP pretendia estabelecer novas regras internacionais de comércio cimentando o Consenso de Washington por acordos plurilaterais, sendo o TPP e o TTIP instrumentos nesse sentido. A implementação desses dois acordos geraria forte pressão para os demais países aderirem. Na terceira leitura, o TPP seria uma tentativa de conter a China, porquanto não incluía Pequim nas negociações e buscava fortalecer antigas alianças dos Estados Unidos na região asiática. (*Ibid.*)

---

<sup>278</sup> Conforme Vangrasstek (2019, p. 328): The only way to ensure that China does not benefit from any agreements reached in the WTO are to negotiate them only on a plurilateral basis (which China opposes), or to abstain from multilateral negotiations altogether.” Ainda conforme o autor: “The United States appears to have pursued that second option, however informally, in the decade following 2008.” (*Ibid.*).

Ainda que seja um acordo comercial, as razões estratégicas estão no centro do TPP.<sup>279</sup> Assim, no início de 2015, em meio as disputas pelo TPA, vários ex-secretários de defesa, generais e almirantes enviaram, em um raro movimento, uma carta ao Congresso pontuando que o TPP era uma agenda bipartidária e que impediria a Ásia de envolver-se no modelo econômico sinocêntrico (Cf. Anexo Q). No mesmo sentido, o secretário de defesa Carter chegou a afirmar, no processo de arregimentar votos para passá-lo, que aprovar o TPP era tão importante quanto um novo porta-aviões.

TPP also makes strong strategic sense, and it is probably one of the most important parts of the rebalance [...] In fact, you may not expect to hear this from a Secretary of Defense, but in terms of our rebalance in the broadest sense, passing TPP is as important to me as another aircraft carrier. It would deepen our alliances and partnerships abroad and underscore our lasting commitment to the Asia Pacific. And it would help us promote a global order that reflects both our interests and our values. (CARTER, 2015, Cf. Anexo R).

A dimensão estratégica do TPP era real, não era *cheap talk*. Conforme Vangrasstek (2019, p. 333): “The Bush and Obama administrations both treated the TPP primarily as an American-led answer to the rise of China.” De fato, no ano em que os Estados Unidos entram nas negociações do TPP, 2006, a leitura do USTR já era mais crítica sobre a China, bem como Pequim já era o país central da agenda e despontavam preocupações com as políticas industriais chinesas (Cf. Item 2.5). Na NSS 2006, também abundam críticas ao comportamento econômico e geopolítico da China (Cf. WHITE HOUSE, 2006). Nesse sentido, um relatório do CRS de 2006 considerou os impactos políticos da ascensão da China e entre as respostas que os Estados Unidos poderiam adotar sugeria:

[...] actively counterbalance the rising economic influence of China and the trading networks it is building by pursuing free trade agreements and closer investment relations with Japan, South Korea, and Taiwan and by strengthening free trade process under the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) forum. (NANTO, CHANLETT-AVERY, 2006, p. 2).

No mesmo sentido, conforme o relato de Prestowitz (2015), no *briefing* da Casa Branca sobre o TPP em 2009 um dos oficiais de Obama respondeu uma questão sobre o baixo impacto econômico do acordo destacando que o TPP reforçaria as alianças na Ásia sendo um complemento ao foco geopolítico na região, portanto, contrabalançaria o fortalecimento da China. Conforme Destler (2010), a decisão de Obama de seguir nas negociações do acordo no final de 2009 visava estabelecer relações mais profundas com os países do leste asiático e era uma resposta ao desafio chinês. Para Timothy G. Ash (2013), as negociações comerciais dos

<sup>279</sup> Para Denney e Gleason (2012), o acordo de livre comércio entre Estados Unidos e Coréia do Sul (KORUS) também tinha no seu núcleo uma preocupação política e estratégica e não necessariamente econômica, sendo um elemento do balanço dos Estados Unidos contra a China.

Estados Unidos como o TTIP e principalmente o TPP são acordos do tipo EBC, “Everyone but China”, e seria consabido – por americanos, europeus, japoneses e chineses – que o TPP é um desafio geopolítico à China. (ASH, 2013). Para Cohen (2019, p. 290), o acordo visaria ampliar a influência dos Estados Unidos às expensas da influência chinesa. Segundo Rattner (2018, p. 5), o TPP: “is the single most important thing the United States can do to advance its economic position in Asia, and to erode the effectiveness of China’s economic coercion.”<sup>280</sup>

A dimensão estratégica do acordo é parte do próprio núcleo da iniciativa, visto que o TPP não geraria grandes ganhos econômicos (CRUZ, 2016; PRESTOWITZ, 2015; GRIFFITH, STEINBERG, ZYSMAN, 2017). Conforme Prestowitz (2015), os Estados Unidos já tinham acordos de livre comércio com a maior parte dos países do TPP, de modo que a redução de tarifas não seria impactante. Nesse sentido, um estudo da Peterson Institute for International Economics estima que o TPP geraria ganhos modestos de renda real, em torno de 131 bilhões de dólares para os Estados Unidos, i.e., menos de 1% do PIB. Por outro lado, um estudo da Tufts University afirmou que o TPP não seria sequer benéfico à economia visto que impactaria negativamente no crescimento do PIB dos Estados Unidos, assim como geraria a perda de 770 mil empregos entre os participantes (FERGUSON, MCMINIMY, WILLIAMS, 2016, p. 2).<sup>281</sup>

Para compreender a correlação do TPP com a China, também é importante considerar a diferença fundamental entre “Estado constituinte” e “Estado aderente” em um acordo comercial. A determinação dos princípios e regras de um acordo é um atributo exclusivo dos Estados constituintes, por isso o interesse destacado dos Estados Unidos nessa posição (CRUZ, 2016; OBAMA, 2015).

O TPP é um acordo preferencial de comércio considerado um acordo regional aberto, isso é outros países podem aderir a ele. A China nunca foi um “Estado constituinte”, podendo ser no máximo um “Estado aderente” caso todos os membros aprovassem sua entrada (FERGUSON, MCMINIMY, WILLIAMS, 2016).<sup>282</sup> Conforme Jagdish Bhagwati, embora o acordo seja teoricamente aberto, os seus princípios eram rígidos e fragmentariam o comércio na Ásia: “If accepting these demands remains a precondition for joining the TPP, it is a safe bet that the partnership will fragment Asia into TPP, China, and India.” (BHAGWATI, 2013)<sup>283</sup> O

<sup>280</sup> Por outras vias, note-se que Blackwill e Tellis (2015) esquadrinharam uma agenda para enfraquecer a China e consideram que aprovar o TPP seria uma peça importante para manter a liderança estadunidense.

<sup>281</sup> Se os benefícios agregados à economia dos Estados Unidos são discutíveis, o mesmo não pode ser dito dos benefícios às multinacionais, bem como o acesso preferencial que os países participantes teriam ao mercado estadunidense. (GRIFFITH, STEINBERG, ZYSMAN, 2017).

<sup>282</sup> Assim, no tocante às empresas estatais os Estados constituintes tiveram o privilégio de elencar diversas exceções, o que os Estados aderentes teriam dificuldade de extrair nas negociações de entrada. (BHAGWATI, 2017).

<sup>283</sup> Bhagwati continua o argumento: “That is hardly desirable. The correct policy must allow accession to the TPP provided a country liberalizes trade, without these side conditions that are unrelated to trade and without

argumento de Bhagwati, porém, projeta uma visão exclusivamente econômica para um processo mais complexo. Perante a dinâmica do MFN na década de 1970 – com os Estados Unidos propiciando o benefício à China, mas não aos soviéticos – pode-se considerar, tendo em vista a “parceria estratégica” entre os Estados Unidos e a Índia, que seria possível, talvez o provável, a consolidação não de três blocos, mas de dois: o TPP e a China. Afinal, a Casa Branca não faria demandas desproporcionais para um aliado e tenderia a fazê-las contra um adversário. Tendo em vista o enfrentamento de segurança e as fortes tensões comerciais entre Estados Unidos e China, a questão de um possível veto ao acesso chinês não é um elemento marginal. Nesse sentido, Ashley Tellis (2013, p. 115), influente estrategista do governo G.W. Bush, afirmou que para manter a hegemonia dos Estados Unidos e reduzir o fortalecimento chinês seria importante: incluir a Índia no TPP; limitar a participação chinesa nesse acordo; e ampliar o embargo estratégico contra Pequim. O TPP também é consoante à recomendação de Tellis para os Estados Unidos manterem sua primazia no sistema internacional:

U.S. policymakers should invest heavily in concluding bilateral or regional freetrade agreements (FTAs) with friends and allies, especially those states lying along China’s immediate and extended periphery. [...] This would raise growth rates in both directions through arrangements that have the advantage of specifically excluding China. Because the benefits would be distributed only within a fraternal cohort, such FTAs provide Washington with improved relative gains vis-à-vis Beijing, the *sine qua non* for maintaining U.S. primacy in a competitive international system. (TELLIS, 2013, p. 114-115).

O texto final do TPP foi divulgado em 2015. O acordo é um típico OMC+ que atualiza, amplia as áreas abrangidas e endurece a imposição das regras comerciais. Diversos pontos inseridos no acordo estão associados a demandas tradicionais do USTR contra a Pequim. O TPP estabelece punições duras para o desrespeito à propriedade intelectual, especificamente penalidades criminais para o roubo de segredos comerciais (*trade secrets*). O acordo tem regras disciplinando investimentos, lastreado no modelo de acordos BIT, envolvendo normas de não discriminação e proibições de exigências de performance. Há, também, provisões com relação às barreiras fitossanitárias (SPS), demandando conformidade aos padrões internacionais e às evidências científicas. No capítulo sobre compras governamentais, o acordo contesta que essas decisões requeiram o uso de conteúdo nacional, do licenciamento de tecnologia e da transferência de tecnologia. (FERGUSON, MCMINIMY, WILLIAMS, 2016).<sup>284</sup> Como se verá no próximo item, os *trade secrets*, as requisições de transferência de tecnologia e barreiras

---

undesirable WTO demands. Acceptance of such demands should not be a prerequisite for joining the TPP. Put it this way: If I want to join a golf club, I need to play golf. But I should not have to go to church and sing hymns with the other club members.” (BHAGWATI, 2013).

<sup>284</sup> A questão da desvalorização cambial foi incluída em um acordo a parte, mas sem caráter impositivo. Essa questão foi uma requisição explícita do congresso ao passar o TPA.

fitossanitárias em desconformidade com padrões científicos e internacionais são preocupações reiteradas do USTR com relação à China.

O enfrentamento ao modelo econômico chinês é ainda mais evidente no tocante às disciplinas relativas as SOE (*state-owned enterprises*). O TPP é o primeiro acordo no qual há um capítulo próprio e são discutidas detalhadamente as empresas estatais (SOEs) (FERGUSSON, MCMINIMY, WILLIAMS, 2016). Nessa discussão, a definição de empresa estatal estabelecida foi ampla: “Covers designated monopolies and SOEs principally engaged in commercial activities if the government owns more than 50% of capital share, controls more than 50% of voting rights, or selects a majority of board members.” (FERGUSSON, MCMINIMY, WILLIAMS, 2016, p. 13). Segundo Matsushite e Lim (2019, p. 10), a ampla definição de empresas estatais no TPP, patrocinada pelos Estados Unidos, revertia a caracterização do corpo de apelação da OMC no caso DS379 (uma disputa entre Washington e Pequim), ampliando os termos e vinculando os membros do TPP à visão estadunidense. Além disso, o TPP requereria que os tribunais dos países participantes tenham jurisdição sobre as empresas estatais operando em seu território. (FERGUSSON, MCMINIMY, WILLIAMS, 2016). Segundo Bhala (2017, p. 665): “aggressive rules in the TPP would help counter the favorable treatment SOEs receive, and even have knock-on benefits of breaking up the governmental administrative monopolies that protect them, and closing the revolving door between those bodies and the SOEs”.<sup>285</sup> O TPP, portanto, incorpora a demanda de Wolff (2011a; 2011b) sobre provisões para conter o “Consenso de Pequim” e as políticas industriais da China, em particular a inovação endógena e as SOEs.<sup>286</sup>

Dessarte, o desafio à China não era apenas estratégico, envolvendo tão-somente o fortalecimento de alianças. O TPP também antagoniza o seu modelo econômico chinês. Conforme Rattner, o acordo avançaria a posição dos Estados Unidos na Ásia e solaparia a efetividade da coerção econômica da China: “Joining a high-standard trade and investment regime will incentivize companies, including in the United States, to diversify their supply chains away from China, thereby lowering their dependence on and vulnerability to Beijing.”

---

<sup>285</sup> Segundo o representante comercial adjunto dos Estados Unidos, Marantis, já no final de 2011 o TPP continha regras para equilibrar a competição com as empresas estatais e provisões para constranger práticas relacionadas à inovação endógena. (WAYS AND MEANS, 2011, p. 18).

<sup>286</sup> “[...] it is imperative that every trade or investment agreement that the U.S. negotiates with any country contains disciplines on the kinds of conduct confronted in China (and in other countries where the state plays a major role in the economy through state-owned, state-invested and state-influenced commercial competitors) that skirt existing rules. The only active negotiation at present to implement this initiative is the Trans Pacific Partnership (TPP) and that is the place to start. A policy of containment is needed for the model of neo-mercantilist state developmental capitalism.” (WOLFF, 2011b, p. 2-3).

(RATNER, 2018, p. 5).<sup>287</sup> Ao que parece, o acordo tenta colmatar a lacuna indicada por Obama com relação à entrada da China na OMC e amplia o escopo de regulação dos acordos comerciais, contornando as limitações da OMC para enfrentar a China. Conforme Bhala (2017, p. 657): “the TPP may be appreciated as an exercise in containment of China through the rule of law.” Reduzir o fortalecimento produtivo da China não seria uma consequência não intencionada, mas um objetivo subjacente. Além disso, conforme Petri e Plummer (2016), a China seria o país mais prejudicado, em termos absolutos, com o acordo; enquanto, para Griffith, Steinberg e Zysman (2017) indicam que o Vietnã seria o principal beneficiado. Isto é, seja entrando ou ficando fora do acordo a China teria prejuízos econômicos e políticos. Caso não participasse, não só ocorreria desvio de comércio em favor dos membros do TPP e redução de investimentos externos, como também vários países do seu entorno estratégico estreitariam laços com a grande economia estadunidense, reforçando a órbita política com Washington.

Desse modo, é frágil a caracterização de Silove (2016, p. 83-84) que considera que o TPP não seria um método de contenção da China, pois seria um acordo aberto e estaria, na verdade, dentro da lógica da liberalização competitiva. Segundo ela, o acordo seria “comum” visando integrar a China na economia internacional. Primeiro, a iniciativa do TPP não foi acompanhada de negociações no plano multilateral, o governo Obama deixou Doha de lado e não utilizou o TPP como uma “exit tactic” (STEINBERG, 2002, p. 349) para destravar a rodada (AMORIM, 2017; VANGRASSTEK, 2019). Em segundo lugar, os princípios e regras do TPP consolidam um regramento prejudicial ao modelo chinês de desenvolvimento, o qual é nucleado em transferência de tecnologia, empresas estatais e compras governamentais preferenciais.<sup>288</sup> Como notado no Capítulo 1, a maior parte das grandes empresas chinesas são estatais – considerando a definição estrita –, de modo que a adesão da China no TPP faria essas empresas receberem um tratamento mais duro.<sup>289</sup> Terceiro, com o TPP os Estados Unidos não só poderiam bloquear a entrada da China no regime, como a entrada da China far-se-ia nos termos determinados pelos Estados Unidos envolvendo regras antagônicas ao atual modelo chinês de

<sup>287</sup> Rattner foi assessor de segurança nacional do vice-presidente Joe Biden de 2015-2017 e integrante do escritório de relações com a China e Mongólia do Departamento de Estado de 2011 a 2012.

<sup>288</sup> O *modelo chinês de desenvolvimento* pode ser classificado como uma estratégia sustentada pelo Estado na qual é chave o papel das empresas estatais (*state-owned enterprises*), as compras governamentais buscam incentivar a indústria nacional, o acesso ao mercado doméstico chinês para a venda e para a produção é parcialmente condicionado à transferência de tecnologia por meio do estabelecimento de joint-ventures com empresas locais, além disso, o crédito é alocado estrategicamente, sendo subsidiadas as empresas consideradas chaves para o interesse chinês e o regime tributário busca incentivar a produção e o investimento nas indústrias de alto valor agregado, geralmente onerado exportações de insumos básicos e desonerando exportações de produtos com valor agregado.

<sup>289</sup> Não só as empresas estritamente estatais da China seriam abrangidas, mas potencialmente as demais empresas privadas chinesas, que Washington considera como braços de Pequim.

desenvolvimento. Tendo em vista a leitura de Washington de que a entrada da China na OMC havia sido fraca e a leitura estratégica da China como adversária, a tendência seria termos muito duros para o acesso chinês ao TPP. Portanto, pode-se afirmar, a partir da analogia de Ashton Carter, que o TPP é uma arma comercial e estratégica direcionada contra a China, constituiria um forte desafio tanto à diplomacia quanto ao modelo de desenvolvimento chinês.

### **3.4.2 A Presidential Trade Policy Agenda, o Report to Congress on China's WTO Compliance e o Special 301 Report**

A China não foi mencionada na PTPA 2009, mas é importante discutir esse documento por ele elenca as prioridades da agenda comercial de Barack Obama. Nesse documento são reafirmadas as linhas tradicionais e é pontuado que os Estados Unidos irão buscar a recuperação econômica para restaurar o crescimento e promover a prosperidade, e um dos objetivos centrais é a eliminação das barreiras comerciais, uma necessidade para sair da crise econômica. Entre as diretrizes elencadas estão: apoiar o sistema de comércio com base em regras; avançar a prestação de contas social e a transparência política da política comercial; e ampliar o comprometimento de parceria com os países em desenvolvimento, especialmente os mais pobres.<sup>290</sup>

Não há ruptura de natureza com a agenda dos governos anteriores, e o USTR afirma que irá utilizar “o melhor das políticas comerciais anteriores”, argumentando ainda que a inovação de Obama será instrumentalizar a política comercial para a consecução da restauração da economia mundial e a renovação do crescimento. Desse modo, permanece a ênfase tradicional da política comercial dos Estados Unidos na abertura de mercados e na liberalização do comércio, um ponto recorrente desde o final da Segunda Guerra Mundial (VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2017).<sup>291</sup>

Our agenda is to combine the best elements of previous trade policies, especially a rules-based system of global trade, with a determination to make trade policy a powerful contributor to the President's national economic agenda for revival of the global economy and renewal of growth that benefits all people. If we work together, free and fair trade with a proper regard for social and environmental goals and appropriate political accountability will be a powerful contributor to the national and global well being. (USTR, 2008a, p. 5)

<sup>290</sup> O USTR de Obama, Ron Kirk, afirmava que o presidente irá buscar o *Trade Promotion Authority*, mas só após extensas consultas ao Congresso.

<sup>291</sup> Essa diretriz básica é perseguida de modo específico por cada administração, algumas com preferências mais unilaterais, outras mais multilaterais. Outro elemento importante da agenda tradicional é a defesa dos direitos de propriedade intelectual, tendo em vista a rentabilidade e alta competitividade dos Estados Unidos na área de inovação e serviços, envolvendo, por exemplo, softwares, meios de pagamento e filmes. (ALDEN, 2016). Isso também foi mantido.

Na PTPA 2010, a China foi mencionada e foram discutidas as negociações entre os dois países no *U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade* (JCCT). O USTR classifica que, nessas negociações, ocorreu progresso na área de propriedade intelectual, especialmente em relação à pirataria na internet; foi acordado maior acesso para empresas de energia eólica e para produtos agrícolas, sendo trabalhado para resolver o acesso da carne de porco em função do receio do H1N1 vírus. No entanto, o USTR afirma que a política industrial da China, sobretudo a *indigenous innovation*, continua dificultando o acesso ao mercado. É demandado melhora na proteção da propriedade intelectual, no estabelecimento de padrões industriais e nas compras governamentais. É mencionado o problema da supercapacidade em alguns setores, particularmente no aço, em função do envolvimento do governo em decisões de produção e investimento. O documento menciona ainda o surto de importação de pneus da China.

A China é mais mencionada na PTPA 2011. O USTR afirma que para Doha voltar a avançar a China deve demonstrar ambição de cortar tarifas nos setores de químicos, tecnologia da informação e maquinário industrial. O documento discute rapidamente os casos contra a China levados ao OSC da OMC, realça a necessidade de retomar o acesso à carne de porco e há uma crítica mais ampla às políticas de inovação endógena. Na seção que discute a China o USTR sintetiza os compromissos chineses no JCCT de 2010, argumentando que a China concordou em eliminar as políticas de inovação endógena no tocante a tratamento preferencial em matéria de equipamento industrial, o que ampliaria o acesso aos produtores de maquinário estadunidenses, a China comprometeu-se com padrões abertos e neutros em relação ao 3G e que as compras governamentais não discriminariam em função do local de origem dos componentes nem contra produtos inovadores feitos por estrangeiros na China. Outros compromissos são elencados, como o que a China aceleraria sua entrada ao acordo de compras governamentais (GPA). O documento cita ainda que em 2011 a China comprometeu-se em retirar a condicionalidade de política de inovação das compras governamentais. Nesse documento ocorre a primeira menção à transferência de tecnologia, na qual o USTR afirma que as políticas de inovação da China não devem discriminar e tampouco ter condições sobre a transferência de tecnologia ao envolver entidades privadas.

Na PTPA 2012 são novamente caracterizados os casos abertos na OMC contra a China e o discurso se torna mais agressivo. De 2012 até 2016 o USTR reiteradamente utilizou a expressão “All available tools” – similar à ideia de “todas as opções estão sobre a mesa” na área



de segurança<sup>292</sup> – para afirmar o compromisso de resolver os problemas comerciais.<sup>293</sup> Na PTPA 2012, é afirmado que: “Given the importance of this growing trade relationship, the United States will use *all available tools* in 2012 to ensure that China engages in fair play on trade and that U.S. exporters have a fair shot to compete in China.”<sup>294</sup> No mesmo período o USTR afirma em todos os documentos subsequentes o seu objetivo de alcançar um “Level Playing Field” com a China: “U.S. exporters need a level playing field in China” (USTR, 2012b, p. 14). Nesse documento é reafirmado o objetivo de que a China faça sua adesão ao GPA, que avancem as negociações sobre um Tratado de Investimento Bilateral (BIT), que sejam abertas oportunidades de investimento, fortaleça a proteção à propriedade intelectual, e termine com as políticas discriminatórias de “indigenous innovation”. Na PTPA 2012, afirma-se ainda sobre a importância de que a China não demande aos produtores de automóveis a transferência de tecnologia para investir ou vender veículos elétricos na China.

Na PTPA 2013, o discurso é similar e foi afirmado que seriam utilizadas *all available tools* “including dialogue, negotiation, and enforcement when appropriate.” (USTR, 2013b, p. 15). É reforçado o objetivo de construir um *level playing field* para que os exportadores estadunidenses possam competir no mercado chinês. Busca-se que a China melhore a proteção à propriedade intelectual. É notável a preocupação que a China não discrimine em favor de suas empresas estatais e seus campeões nacionais, nem que ocorra a interferência no tocante às transferências de tecnologia. Na PTPA 2014, os termos são similares, afirma-se que se usará *all available tools* visando um *level playing field*. É demandado: progresso real no acesso ao GPA, avançar o BIT, a melhora da proteção à propriedade intelectual, bem como a ampliação do acesso de produtos agrícolas, alimentícios, tecnologia da informação, equipamento de telecomunicação, serviços médicos, entre outros. A preocupação com as políticas industriais é mencionada de modo isolado, mas permanece.

Na PTPA 2015, o USTR pontua o *all available tools* e o *level playing field*. Ao discutir um dos diálogos bilaterais é notável a preocupação com as empresas estatais, com a supercapacidade de produção e com os segredos comerciais. Afirma-se a importância de

<sup>292</sup> A qual sugere que os Estados Unidos consideram a possibilidade de uma intervenção militar.

<sup>293</sup> No período Obama a expressão é utilizada seis vezes. Além do uso em cinco vezes contra a China ela aparece na PTPA 2009, mas sem referência explícita a nenhum país específico. “The President will use all available tools to address this economic crisis including achieving access to new markets for American businesses large and small.” (USTR, 2009b, p. 1).

<sup>294</sup> Em sequência é afirmado: “In addition to enforcement efforts that aim to end discriminatory policies and unfair subsidies, we will also continue to press China to open investment opportunities, to complete negotiations to join the WTO Government Procurement Agreement by offering comprehensive coverage of its procurement, and to increase transparency and eliminate market access barriers in areas ranging from agricultural goods to services.” (USTR, 2012b, p. 15)

avancar o BIT com a China, bem como a participação de Pequim no GPA. No documento de 2016 percebe-se que o discurso se mantém.

In 2016, we will pursue our trade and investment objectives with China using *all available tools*, including dialogue, negotiation, and enforcement, as we seek to open China's market, ensure the unencumbered exercise of IPR in China, address China's excess capacity in key sectors such as steel and aluminum, improve agricultural market access, remove regulatory barriers, especially in the technology sector, ensure industrial and competition policies do not discriminate or distort markets, and increase transparency across all sectors. (USTR, 2016a, p. 30).

Na PTPA 2016 é afirmado que o TPP busca equilibrar o campo de jogo no tocante às empresas estatais: “Levels the playing field for U.S. workers by disciplining State-owned enterprises (SOEs).” (USTR, 2016a, p. 5). Ao criticar outros acordos de livre comércio é afirmado que:

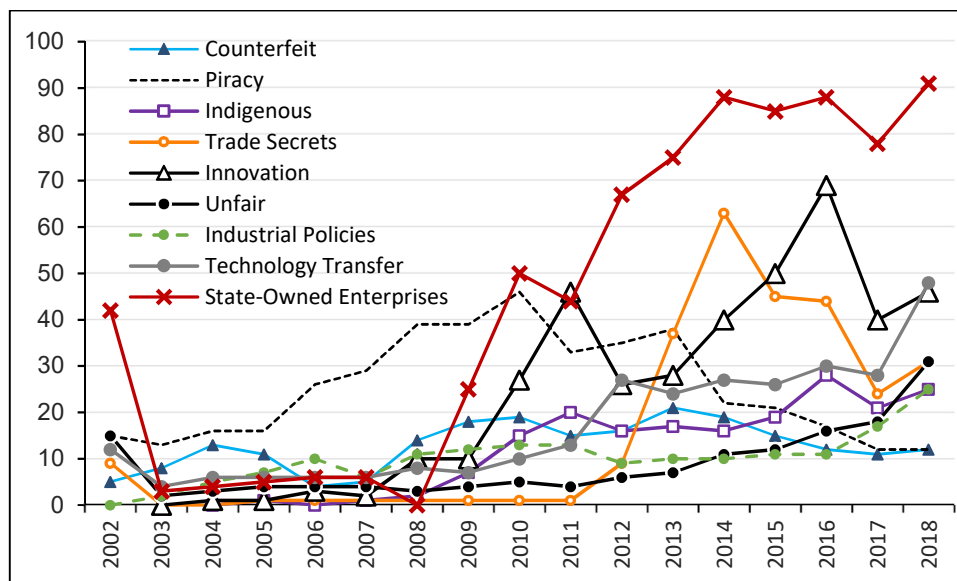
These arrangements allow SOEs to continue to benefit from generous subsidies and other advantages that undercut the competitiveness of other countries' workers and businesses, including our own. They allow countries to force companies to relocate their operations or to transfer their technology and IP in order to serve new markets. The world is not standing still. Other countries have a choice between TPP and a more statist, mercantilist approach. (USTR, 2016a, p. 17)

Nesse documento é feita a referência a “A Escolha” (The Choice), argumentando que há “dois futuros”, um no qual os Estados Unidos lideram no comércio e determinam um futuro melhor, outro em que os Estados Unidos ficam nas margens da economia global e para trás (USTR, 2016a, p.19). Nesse documento o USTR defende enfaticamente a participação dos Estados Unidos no TPP.

No entanto, no “Exit Memo” de janeiro de 2017 o USTR Michael Froman abandona a autocensura e os termos abstratos do discurso oficial da PTPA 2016. Nesse memorando o USTR afirma que a escolha real é entre Estados Unidos ou China: “The Choice: US or China”. (FROMAN, 2017a, p. 7).

Passando a discutir o RCC, nota-se que no período de 2009 a 2016 o USTR classifica o progresso da China no *compliance* ao acordo da OMC como complexo, com progressos em determinadas áreas, e problemas em outras. No período de 2009 a 2016, seguindo a tendência estabelecida em 2006, o subtítulo “Política Industrial” é o segundo na ordem de apresentação. Como evidencia a Figura 49, o foco tradicional na pirataria é ofuscado, após 2008, sobretudo pela preocupação com as empresas estatais, os segredos comerciais, as políticas de inovação e a transferência de tecnologia. Após 2008, outros elementos da política de desenvolvimento da China entram no radar, como a política de inovação, a transferência de tecnologia e a preocupação com a perda de segredos comerciais.

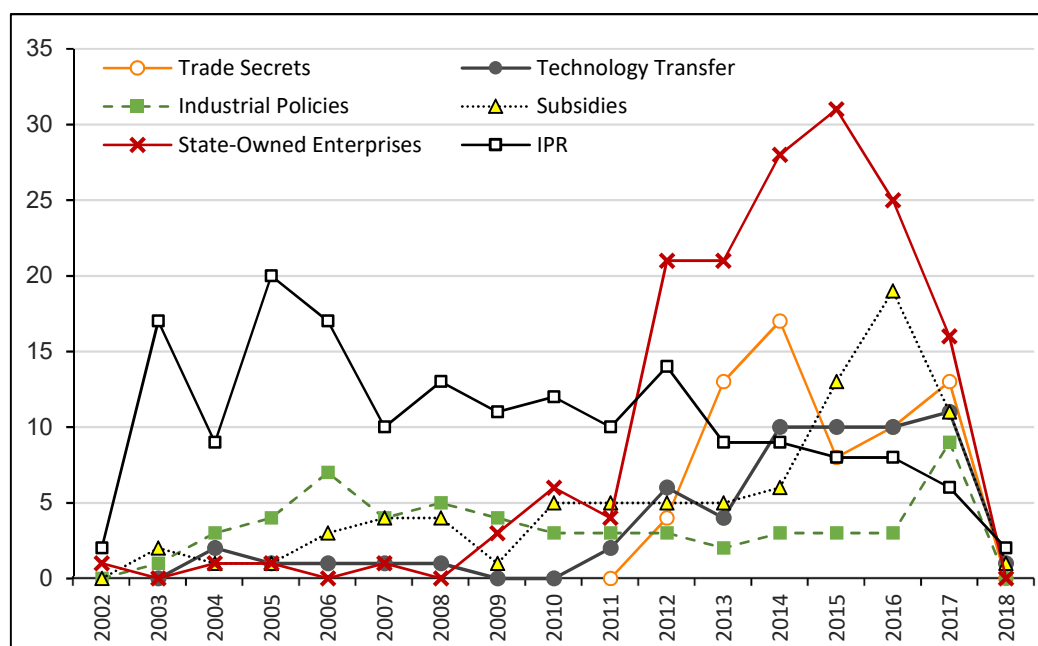
**Figura 49 - Frequência de termos selecionados no RCC, 2002-2018**



Fonte: Elaboração própria com dados de vários RCCs.

No texto do sumário executivo do RCC, conforme a Figura 50, é notável a grande preocupação com as empresas estatais após 2008, passando a ser o núcleo da agenda. Há também crescente preocupação com os segredos comerciais, a transferência de tecnologia, os subsídios. Na Figura 51, nota-se o crescimento incremental da preocupação com a inovação e as políticas de inovação endógena da China no período Obama.

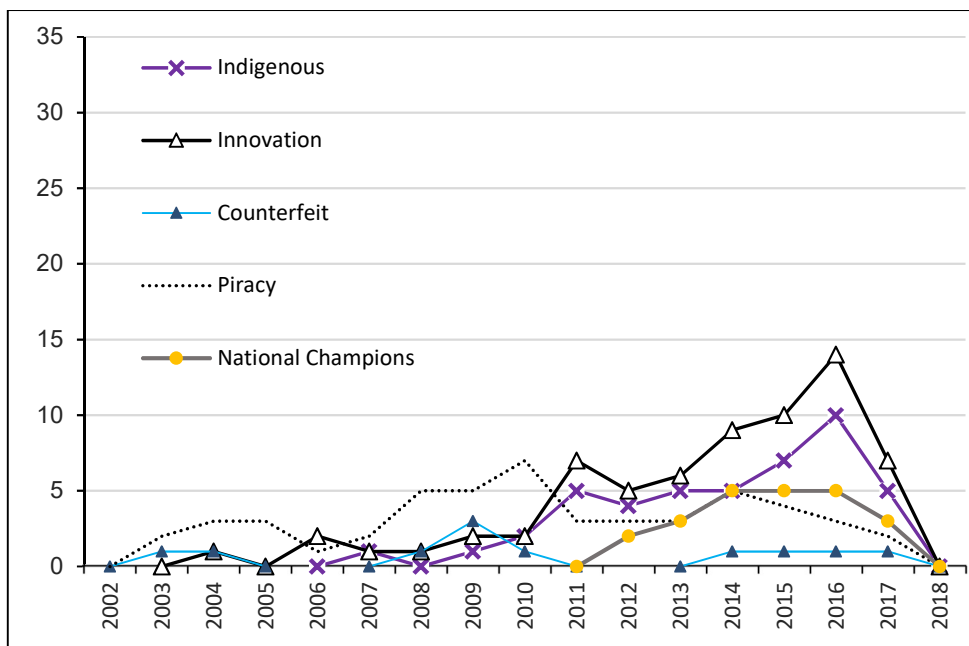
**Figura 50 - Frequência de termos selecionados no sumário executivo do RCC, 2002-2018**



Fonte: Elaboração própria com dados de vários RCCs.<sup>295</sup>

<sup>295</sup> As tabelas ao final do sumário executivo de 2008-2016 não foram consideradas para uniformizar a análise.

**Figura 51 - Frequência de termos selecionados no texto do sumário executivo do RCC, 2002-2018**



\* As tabelas que constam no final do sumário executivo entre 2008-2016 não foram consideradas para uniformizar a análise desses documentos com os demais.

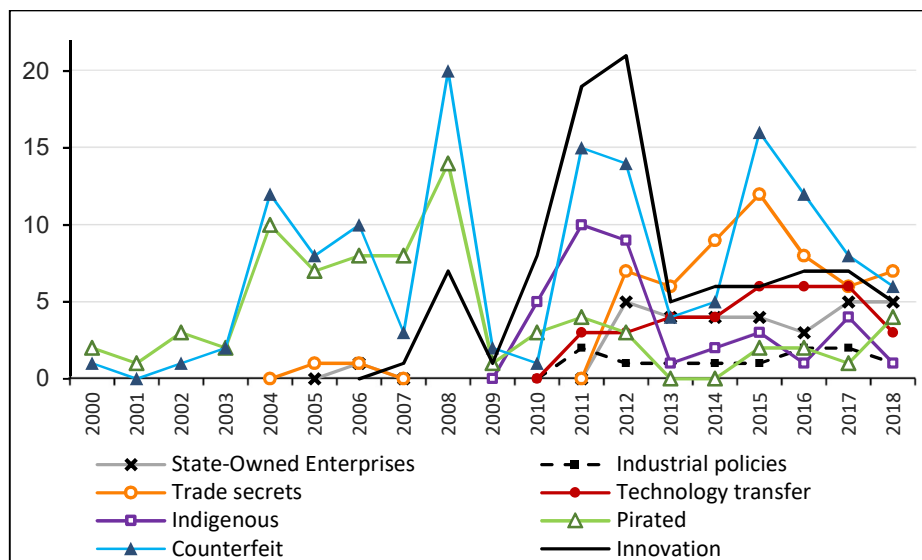
Fonte: Elaboração própria com dados de vários RCCs.

O RCC 2012 é um documento importante, sendo aquele em que despontam as preocupações do USTR com os segredos comerciais e com as empresas estatais chinesas. Os Estados Unidos afirmam que a China: “must at a minimum reduce the role of the state in planning the economy, reform state-owned enterprises and eliminate preferences for national champions.” (USTR, 2012a, p. 2). No RCC 2013, as recomendações são ampliadas e a China: “must reduce the role of the state in planning the economy, reform state-owned enterprises, eliminate preferences for domestic national champions and remove market access barriers currently confronting foreign goods and services.” (USTR, 2013a, p. 2). No RCC 2014, é afirmado que Pequim deve: “allow market forces to operate, which requires altering the role of the state in planning the economy.” (USTR, 2014a, p. 2). No RCC 2014, 2015 e 2016, afirma-se que a China: “must reform state-owned enterprises, eliminate preferences for domestic national champions and remove market access barriers currently confronting foreign goods and services.” (*Ibid.*; USTR, 2015a, p. 2; USTR, 2016a, p. 2).

No que diz respeito ao S301, considerado integralmente, nota-se que a China continuou sendo o país mais mencionado no período Obama, como ocorre desde 2004. No período Obama, a China continuou classificada como PWL, a segunda classificação mais grave. O traço mais marcante do relatório é uma mudança qualitativa nas preocupações sobre a propriedade

intelectual, de modo que a ênfase de 2000–2008 em pirataria (*piracy*), produtos falsificados (*counterfeit*) e uma legislação mais dura e maior imposição de IPR é modificada. No período subsequente, desponta a preocupação com a transferência de tecnologia, as políticas de inovação endógena (*indigenous innovation*) e os segredos comerciais. Essa mudança é ilustrada na Figura 52. No período Obama é presente a preocupação tradicional, que se manterá até o último S301, com a fraqueza do regime de imposição de IPR chinês. Nos documentos do período de 2009 a 2016 são reconhecidos, por vezes, os esforços chineses em combater as violações de propriedade intelectual, mas é sempre pontuado que os esforços ainda são insuficientes.

**Figura 52 - Frequência de termos selecionados na seção China do S301, 2000-2018**



Fonte: Elaboração própria com dados de vários S301.

No S301 de 2009 foi reforçada a preocupação tradicional com a pirataria, de produtos físicos e na internet, e a falsificação são elementos recorrentes no período Obama. Além dos temas tradicionais, o S301 de 2009 destaca a preocupação com a pirataria na internet. Esse documento é o primeiro no qual é pontuado o receio com as políticas chinesas que dão preferência aos produtos inovados domesticamente. No S301 de 2010 há um salto na preocupação com as políticas de inovação endógena: “The United States is also deeply troubled by the development of policies that may unfairly disadvantage U.S. rights holders by promoting “indigenous innovation” including through, among other things, preferential government procurement and other measures that could severely restrict market access for foreign technology and products. [...]” (USTR, 2010c, p. 19). Em outro trecho, afirma-se que os Estados Unidos estão: “very concerned about a troubling trend whereby China adopts policies

that unfairly advantage domestic or “indigenous” innovation over foreign innovation and technologies.” (USTR, 2010c, p. 19).

No S301 de 2011 as preocupações são muito similares.<sup>296</sup> Esse é o primeiro documento em que são mencionados os prejuízos causados pelas demandas chinesas por transferência de tecnologia. No S301 de 2012 as preocupações tradicionais e as novas relativas à inovação endógena são reiteradas. Nota-se nesse documento que é mais destacada a preocupação com patentes para produtos farmacêuticos, um subtítulo que aparecerá nos documentos subsequentes do período Obama. Outra novidade notável é a grande preocupação com os segredos comerciais (*trade secrets*).<sup>297</sup> O documento de 2012 ocorre a primeira menção ao conceito de “Transferência Forçada de Tecnologia”, que aparecerá em todos os documentos subsequentes e será o núcleo do relatório que embasou as tarifas de Trump contra a China em março de 2018.<sup>298</sup> No documento de 2013, além das antigas e novas preocupações com IPR, o tema segredos comerciais tem um destaque ainda maior, sendo citado um relatório da firma independente Mandiant segundo o qual desde 2006 o PLA infiltrou-se em 141 empresas em mais de 20 indústrias, sendo 115 empresas estadunidenses para roubar tecnologia, processos de manufatura, resultados de testes, planos empresariais entre outros. No S301 de 2013 é observado um subtítulo classificado como “Inovação, localização de IPR e Transferência de Tecnologia”, no qual é pontuada a preocupação com as demandas de transferência de tecnologia e as políticas de inovação que discriminam em favor das empresas chinesas. Nos documentos de 2014, 2015 e 2016 não é possível identificar mudanças significativas na preocupação do USTR e as preocupações anteriores permanecem na agenda.

\*

O pivô asiático buscou trazer para a órbita econômica e política dos Estados Unidos vários países do entorno da China, mas não foi inovador no plano geopolítico. Nessa dimensão, foi sobretudo um reconhecimento e ampliação de uma lógica de balanceamento na área de segurança lançada por Bill Clinton e presente em G.W. Bush (SILOVE, 2016). No que diz respeito à trajetória da política para a China, a inovação de Obama é encontrada no que é considerado um “elemento” do pivô asiático: o TPP.

---

<sup>296</sup> Nesse documento é discutida a “campanha especial” chinesa para combater infrações às propriedades intelectuais e a venda de produtos falsificados. Os outros subtítulos desse documento são: Pirataria Online; Produtos falsificados; Patentes Utilizadas nos padrões nacionais chineses; e Inovação Endógena.

<sup>297</sup> Segundo o documento, um caso alarmante recente foi o roubo de segredos comerciais na China em benefício de entidades chinesas, a preocupação é tão saliente que se torna inclusive um subtítulo, enquanto no S301 de 2010 inexistia menção aos segredos comerciais. *trade secrets*.

<sup>298</sup> Esse conceito surgiu em 2010 por empresários alemães. O combate a tais práticas é uma demanda natural das multinacionais – o mesmo não ocorre com as demandas contra a manipulação cambial ou contra direitos humanos. Afinal, como dizia Milton Friedman, a responsabilidade social da corporação capitalista é gerar lucro.

Esse acordo comercial foi lançado em meio ao interesse em contrabalançar a China na região asiática, mas ganhou contornos de contenção econômica ao longo do tempo e passou a ser o principal projeto comercial dos Estados Unidos. Desse modo, tornou-se um desafio estratégico e econômico à China visto que o estreitamento dos laços com a região e o possível transbordamento das regras favoreciam tanto os interesses comerciais como os de segurança.

Nesse sentido, certos princípios e regras do TPP são contrários a aspectos nucleares do modelo econômico chinês, como no tocante às empresas estatais., visando constranger o modelo de desenvolvimento chinês (BHALA, 2017). Além disso, conquanto o TPP seja um acordo aberto à entrada de um novo membro, isso demandaria aceitar os princípios e regras e, ainda, a concordância das demais partes, um elemento nada acessório, porquanto nota-se que os Estados Unidos percebem a China como um adversário, isto é, possivelmente colocariam altos custos para a participação da China no acordo. Além disso, o TPP era considerado um paradigma, em conjunto ao TTIP, para reformar o regime multilateral de comércio e estava subjacente o interesse em internacionalizar os princípios e regras contidos no acordo. Em outras palavras, o TPP já traria dificuldades em si, e tenderia a produzir outras tantas com sua progressiva internacionalização.

As preocupações com a política industrial da China, o elemento chave na agenda do USTR ao final do mandato de G.W. Bush, são mantidas e fortalecidas no período de Obama, de modo que os três documentos pontuam essa questão, bem como discutem a transferência de tecnologia e os seus impactos na inovação. Um elemento de destaque na era Obama são as fortes preocupações em relação às empresas estatais, como observado no RCC. O RCC, por sua vez, tem um discurso mais assertivo contra práticas comerciais chinesas a partir de 2012. Já o S301 começa a discutir temas afeitos à política comercial chinesa que outrora não apareciam no relatório. Após 2010-2011, os termos utilizados pelo USTR passam a ser mais duros, em meio ao enfrentamento geopolítico contra a China e, talvez, pelas dificuldades de cooptar Pequim para que realizasse por seu interesse as mudanças demandadas por Washington. No que diz respeito à imposição de comércio (*trade enforcement*), a China foi o alvo principal das denúncias na OMC, sendo objeto também de remédios comerciais como o CVD e AD. É evidente o contraste com o período anterior, no qual a China não só era vista como um Estado normal, como era de certo modo um país constituinte do regime comercial, estando na mesa de negociação da Rodada Doha.

Nesse sentido, em compasso à nova leitura do big business notada no item 3.1, é notável um giro muito revelador no discurso oficial. Nos anos 1990, a era triunfalista do capitalismo após a vitória na Guerra Fria, as SOEs eram caracterizadas por analistas e oficiais como

arcaicas, incapazes de competir e deveriam ser eliminadas justamente por não oferecer a sociedade uma organização eficiente. A preocupação com as SOEs era indireta, em função de sua existência gerar barreiras de acesso ao mercado, de modo que quase não são mencionadas nas PTPAs da era Clinton. Esse discurso tornou-se marginal no que diz respeito às SOEs da China. Atualmente, o problema não é a ineficiência da SOE, mas o inverso, essas organizações conseguem um tal grau de eficiência nos preços que estão destruindo as empresas privadas. Agora, as SOE devem ser eliminadas, mas por serem eficientes demais, pervertendo a dinâmica do livre mercado.

A despeito da retórica diplomática de alguns discursos e documentos em que foi afirmado o apoio dos Estados Unidos ao crescimento da China, a Casa Branca praticou uma contenção comercial e de segurança em relação à China. O modelo de desenvolvimento chinês, articulado às empresas estatais, à inovação endógena e à transferência de tecnologia, é a grande preocupação dos Estados Unidos. Considerando a frequência de menções, as denúncias na OMC, o uso de instrumentos comerciais domésticos, os termos mais duros utilizados, bem como as regras e princípios incrustados no TPP, nota-se que a China foi o Estado cujas práticas comerciais foram a principal preocupação do USTR.<sup>299</sup> Desse modo, foi aprofundada a lógica estabelecida no segundo mandato de G.W. Bush, mas foram materializadas iniciativas robustas para conter o fortalecimento econômico da China.

---

<sup>299</sup> Outro indício nesse sentido é a estrutura do S301 no período Obama. No período de 2009 a 2018, a estrutura do documento S301 não é uniforme, sendo por vezes apresentada, em cada classificação, por ordem alfabética, por região e ordem alfabética, ou por importância. De toda forma, a estrutura dá destaque à China, sendo o primeiro país a ser discutido nos relatórios anuais de 2009, 2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Em 2012 e 2013 a ordem de apresentação é alfabética.



## Capítulo 4 – A administração Trump perante a China, 2017-2018

*It is hard to see American liberalism in the twenty-five years after World War II as a genuine doctrine rather than as an ideology, that is, a doctrine to be used when it was convenient and fitted the current perception of the national interest and one to be overlooked and forgotten when it did not.*

– Susan Strange (1987)

*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.*

– Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo* [1957]

### 4.1 Panorama

Em novembro de 2016, o republicano Donald J. Trump, sob o slogan “Make America Great Again”, foi eleito presidente dos Estados Unidos, derrotando a democrata Hillary Clinton por 304 a 227 votos eleitorais. Essa eleição foi marcada por um discurso de ‘nós’ contra ‘eles’ e por receios de interferência externa no debate eleitoral.

O discurso eleitoral de Trump era atípico e ele foi considerado um candidato *outsider*. Além de defender ideias mercantilistas e protecionistas, o republicano firmou posição na defesa do nacionalismo articulando a nostalgia de tempos melhores e, assim, conseguiu amealhar o voto dos “perdedores da globalização” (VANGRASSTEK, 2019). Entre as ideias radicais de Trump, está a que a OTAN seria obsoleta e que o artigo V do tratado só seria aplicado após avaliar se o membro havia contribuído proporcionalmente com a aliança (MCCURRY, 2016). Subjacente, Trump considera que todo acordo pode ser renegociado em termos mais favoráveis aos Estados Unidos, ele não é adepto da leitura tradicional de *pacta sunt servanda* (VANGRASSTEK, 2019). Hillary, por sua vez, era uma candidata mais tradicional, sugerindo que manteria as linhas tradicionais de política exterior.

No tocante à China, porém, o discurso dos dois candidatos confluiu e ambos eram agudos críticos de Pequim. A democrata Clinton contestava as práticas de direitos humanos e as práticas comerciais da China. O republicano Trump, por sua vez, utilizava uma retórica

agressiva para criticar sobretudo as práticas comerciais chinesas, afirmando sistematicamente que a China, como o México, estava roubando empregos dos Estados Unidos.<sup>300</sup>

O discurso anti-China de Trump não foi uma novidade. De 2011 a 2015 as dezenas de referências à China no seu Twitter pessoal são quase todas negativas.<sup>301</sup> Também no seu livro “Crippled America: How to Make America Great Again” [2005], Trump demonstra não ser adepto de eufemismos e da tradicional polidez do discurso político e argumenta que a China não seria apenas uma competidora econômica, mas uma *inimiga* dos Estados Unidos.<sup>302</sup>

There is no question that dealing with China, along with Russia, is going to continue to be our biggest challenge long-term. Our competition with China right now is economic, and we’ve been losing that battle for a long time. [...] The health of the Chinese economy depends on us. They need our trade more than we need them. [...] There are people who wish I wouldn’t refer to China as our enemy. But that’s exactly what they are. They have destroyed entire industries by utilizing low-wage workers, cost us tens of thousands of jobs, spied on our businesses, stolen our technology, and have manipulated and devalued their currency, which makes importing our goods more expensive—and sometimes, impossible. (TRUMP, 2015).

Em suas críticas à Hillary, Trump classificou que a passagem do PNTR para a China – apoiado por ela e por seu marido, Bill Clinton – foi um dos “erros colossais” do governo Clinton. O republicano afirmou que o NAFTA também era um erro colossal e indicou que o TPP seguiria o mesmo caminho, sendo um acordo péssimo que acabaria beneficiando a China. De todo modo, mesmo Hillary, que havia participado das negociações iniciais, renegou o TPP; não se sabe se por princípio ou estratégia eleitoral.<sup>303</sup>

Com a vitória eleitoral de Trump um novo grupo político e novas estratégias passaram a orientar a Casa Branca. Na campanha, Trump defendeu a “estratégia de imprevisibilidade” ou a *mad man theory* (teoria do homem louco), isto é, que para desconcertar os cálculos adversários não se deveria ser transparente, mas imprevisível (VANGRASSTEK, 2019, p. 429). Conforme Trump: “The element of surprise wins battles. So I don’t tell the other side what I’m doing, I don’t warn them, and I don’t let them fit me comfortably into a predictable pattern.” (TRUMP,

<sup>300</sup> Ainda assim, Pequim parecia preferir Trump e não Hillary, considerada um “falcão” no que diz respeito à China (DYER, MITCHELL, 2016). Para Sutter (2019), os especialistas chineses consideravam que Trump seria um empresário pragmático que poderia ser conformado aos interesses chineses. Um ponto importante para entender essa leitura de Pequim é que Hillary Clinton era uma “realidade” de enfrentamento e a base eleitoral democrata é tradicionalmente mais protecionista que a republicana. Por outro lado, Donald Trump era uma “hipótese” de enfrentamento. Entre a certeza e a hipótese era melhor, claro, a hipótese.

<sup>301</sup> Trump afirmou, inclusive, que só apoiou a candidatura de Mitt Romney em 2012 pela dureza do discurso do republicano em relação à China.

<sup>302</sup> Trump classifica três inimigos nessa obra: o Irã, a China e o Estado Islâmico (ISIS). Os mais mencionados são Irã e China, cada um com 29 menções, tendo o ISIS apenas 11. Ele cita a Rússia como um desafio, mas não a classifica explicitamente como um inimigo. (Cf. TRUMP, 2015)

<sup>303</sup> O TPP tornou-se tóxico desde as primárias e não era apoiado por nenhum dos quatro principais candidatos – Hillary Clinton, Bernie Sanders, Donald Trump e Ted Cruz (CARTER, 2019).

2015).<sup>304</sup> As ideias de competição, *jogos de soma zero* e a *cosmovisão transacional* são pontos importantes do pensamento trumpista.

Pouco após a confirmação da eleição, foi criada uma crise diplomática com a China. Em 2 de dezembro de 2016, Trump recebeu uma ligação congratulatória e conversou com a presidente de Taiwan, um fato que não ocorria desde que os Estados Unidos romperam relações com Taipei em 1979 (GEARAN, 2016). A China protestou e Trump aproveitou a situação para criticar as práticas econômicas chinesas e as ações de Pequim no Mar do Sul da China (SUTTER, 2019). No início de fevereiro, porém, a situação foi amenizada quando, em ligação para o presidente chinês Xi Jinping, o presidente Trump reafirmou que os Estados Unidos manteriam a *one China Policy*. (PHILLIPS, 2017).

Nesse meio tempo, em janeiro de 2017, o presidente republicano cumpriu a promessa de campanha e retirou os Estados Unidos do TPP. Isso foi considerado por membros da administração Obama, como Susan Rice, como um “grande presente” para a China, um “golpe” contra aliados, bem como um prejuízo para a liderança dos Estados Unidos (RICE, 2017). Ashton Carter, secretário de defesa nos anos finais de Obama, classificou que a não finalização do acordo danificava a segurança nacional dos Estados Unidos na região e propiciava espaço para a China expandir a sua influência. (CARTER, 2018, p. 8). Michael Froman afirmou que era impossível enfrentar a China saindo do TPP e que a atitude de Trump: “would be the biggest gift any U.S. President could give China, one with broad and deep consequences, economic and strategic.” (FROMAN, 2017b). Um estrategista republicano também lamentou: “The TPP was the most important U.S. geoeconomic response to the increasingly coercive weight of the Chinese economy in Asia.” (BLACKWILL, 2019, p. 10).

Na composição de sua equipe de governo, porém, os sinais eram em outro sentido. Muitos dos principais nomes indicados nutriam um ideário anti-China.<sup>305</sup> Para o USTR, Trump indicou Robert Lighthizer o qual era um duro crítico da aprovação do PNTR e da entrada da China na OMC (Cf. LIGHTHIZER, 2010). Para o Conselho Nacional de Comércio, indicou Peter Navarro, autor de um livro chamado “Death by China” [2011] que correlaciona as

<sup>304</sup> No principal discurso de política externa ele afirmou: “Como nação, nós precisamos ser mais imprevisíveis. Nós somos totalmente previsíveis. Nós contamos tudo. Nós estamos enviando tropas. Nós contamos a eles. Nós estamos enviando outra coisa. Nós temos uma conferência noticiando [...] Nós temos de ser mais imprevisíveis a partir de agora.” (TRUMP, 2016).

<sup>305</sup> As ideias das figuras chave da nova administração são geralmente reveladoras das estratégias e ações que serão seguidas. Conforme as precisas palavras de Henry Kissinger (1979, p. 27): “High office teaches decision making, not substance. [...] [It] consumes intellectual capital; it does not create it. Most high officials leave office with the perceptions and insights with which they entered; they learn how to make decisions but not what decisions to make. And the less they know at the outset, the more dependent they are on the only source of available knowledge: the permanent officials. Unsure of their own judgment, unaware of alternatives, they have little choice except to follow the advice of the experts.”

dificuldades econômicas e a falta de empregos nos Estados Unidos ao comércio com a China. Para diretor-geral adjunto da OMC, foi indicado Alan Wolff, que teceu duras críticas em 2011 à política de inovação chinesa (Cf. WOLFF, 2011b). Trump indicou, ainda, o seu estrategista eleitoral Steve Bannon, declarado inimigo do PCC, como estrategista-chefe do governo.<sup>306</sup>

A composição de governo e as novas ideias estratégicas, contudo, não conduziram a relações conflituosas com a China em 2017. Nesse ano, a administração Trump centrou preocupações na Guerra Civil da Síria, no combate ao Estado Islâmico, na renegociação do NAFTA e na pressão para dismantelar o programa nuclear da Coreia do Norte. O governo Trump pressionou a China para que ela usasse a sua alavancagem e detivesse o programa nuclear de Pyongyang, o que não surtiu efeitos (SUTTER, 2019).<sup>307</sup> A administração também postergou as vendas de armas para Taiwan e os exercícios militares no Mar do Sul da China. Conforme Tao Xie (2018b), no primeiro ano: “Trump acted as if his rhetoric against China had been drive more by electoral imperative than by sincere preferences”.<sup>308</sup>

Após a viagem de Trump à China, em novembro, a Casa Branca passa a uma abordagem mais agressiva, em similaridade ao movimento de Obama. Em dezembro de 2017, foi publicada a primeira NSS de Trump que classificou a China e a Rússia como potências revisionistas que querem prejudicar os interesses dos Estados Unidos e que devem ser contidas. A NDS, lançada em janeiro de 2018, reforçou essa ideia e ainda classificou que era a competição interestatal, e não o terrorismo, a maior ameaça aos interesses dos Estados Unidos. Nos dois documentos sobressaem palavras hostis à China e críticas tanto ao modelo econômico quanto ao modelo de inserção internacional de Pequim. (SUTTER, 2019; WHITE HOUSE, 2017a; DOD, 2018).

A retórica confrontacionista saiu do papel e o ano de 2018 foi um período áspero para as relações bilaterais. Conforme Zheng Yu (2019), as relações entre Estados Unidos e China se deterioraram em todas as áreas. No início de março de 2018, Trump demitiu Rex Tillerson do cargo de secretário de estado, nomeando para o seu lugar Mike Pompeo, então diretor da CIA e considerado um “falcão” no debate sobre a China. Em 22 de março de 2018, foram estabelecidas tarifas contra os produtos chineses, após a conclusão de uma investigação do USTR requisitada por Trump em agosto de 2017. Fundamentado na Seção 301 do “Trade Act

<sup>306</sup> Mais tarde, em 2018, Trump indicou o neoconservador John Bolton como Conselheiro de Segurança Nacional, um conhecido defensor da Guerra do Iraque e de intervenções militares, crítico da *One China Policy* e apólogo da independência de Taiwan (HALPER, CLARKE, 2004).

<sup>307</sup> Alguns relatórios da USCC sugerem que a China não teria muita alavancagem sobre Pyongyang como é assumido em Washington.

<sup>308</sup> Um ponto interessante a ser considerado é que no final de 2017 ocorreu o congresso quinquenal do PCC. Postergar o enfrentamento pode estar associado a uma estratégia similar a do governo G.W. Bush, de não dar munção para os falcões dentro do PCC em ano eleitoral.

de 1974”, o USTR concluiu que as práticas comerciais chinesas eram desleais, em desconformidade com os compromissos firmados pela China quando entrou na Organização Mundial de Comércio (OMC). A ideia chave do relatório é que o regime de transferência de tecnologia da China é injusto para as empresas dos Estados Unidos configurando uma política de transferência forçada de tecnologia (*forced technological transfer*). Outro objeto de grande preocupação do USTR é o plano chinês “Made in China 2025” que visaria capturar fatias de mercado globais em áreas de alta tecnologia (USTR, 2018c, p. 14-18). Segundo Lighthizer, o Made in China 2025 é: “a very, very serious challenge, not just to us, but to Europe, Japan and the global trading system. [...] They want to be on top of all the high-tech, all the cutting edge economic areas. And it’s smart for them to do it. I mean, they’re doing something that’s in their interest and that they should do.” (*apud* BEHSUDI, 2017). Além disso, foram discutidas restrições discriminatórias no licenciamento para empresas estrangeiras e ao investimento externo; invasões cibernéticas; roubo de propriedade intelectual e segredos comerciais; entre outros problemas (USTR, 2018c).

O protecionismo aventado nas eleições foi materializado, consolidando uma mudança importante com relação ao protecionismo da década de 1980, isto é, agora era a Casa Branca, não o Congresso, o epicentro de tais demandas (VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2017; VANGRASSTEK, 2019). Assim, foram reavivadas leis comerciais dormentes como o uso da Seção 301 e a leitura comercial advogada por Trump nas eleições com relação à China ganhou materialidade institucional. (VANGRASSTEK, 2019, p. 432).

No dia da publicação do relatório, Trump assinou um memorando sobre a “agressão econômica chinesa” requisitando: a abertura de um caso na OMC contra a China por suas práticas de licenciamento discriminatórias; a restrição do investimento chinês em determinados setores de tecnologia; e a imposição de tarifas em produtos chineses, como maquinário, aeroespacial e tecnologia de comunicação e informação (WONG, KOTY, 2019). No dia seguinte, os Estados Unidos estabeleceram 25% de tarifas na importação de aço e 10% de tarifa na importação de alumínio para quase todos os países exportadores, incluindo a China. Em 2 de abril, a China retaliou com tarifas no valor de 3 bilhões de dólares em produtos estadunidenses. Em sequência, os Estados Unidos ameaçaram tariffar mais de 1300 produtos chineses, em um valor que chegaria a 100 bilhões de dólares; ameaça respondida pela China que aventou tarifas no valor de 50 bilhões de dólares em suas importações dos Estados Unidos, especialmente Soja e Automóveis. As ameaças de abril saíram do papel entre julho e outubro de 2018, e os Estados Unidos firmaram tarifas no valor de 250 bilhões de dólares para a importação de determinados produtos da China, enquanto a China colocou tarifas no valor de

60 bilhões de dólares para a importação de certos produtos dos Estados Unidos (WONG, KOTY, 2019). Entrementes, o USTR Robert Lighthizer classificou que a política industrial da China e suas práticas de *unfair trade* eram uma ameaça existencial (*existential threat*) aos Estados Unidos e a suas vantagens comparativas (LIGHTHIZER, 2018).

O enfrentamento à China, portanto, ocorreu por novos métodos, como o uso de ferramentas típicas do período anterior à OMC. Segundo Edward Alden, Trump jogou fora a abordagem da cenoura de Obama e passou a utilizar o porrete: “The TPP was the carrot approach – create a new trade zone with rules that favor the United States and the other members, and in effect induce China to join on those rules. Trump threw away the carrot, and now he is using the stick.” (ALDEN *apud* FERNHOLZ, 2018).

A imposição de tarifas, porém, gera efeitos adversos para o próprio criador. Como observa Vangrasstek (2019, p. 15), a imposição de tarifas contra um país com forte entrelaço econômico gera, por si só, o “paradoxo das sanções” (*the paradox of sanctions*), isto é, quanto maior o dano infligido contra o alvo, maior o custo político doméstico para o governo que lançou as sanções, em decorrência dos prejuízos econômicos criados. Além disso, como a China retaliou, as sanções tarifárias tornaram-se ainda mais custosas politicamente.

Desse modo, a chamada Guerra Comercial gerou prejuízos nos Estados Unidos, sobretudo aos consumidores e aos setores importadores de bens intermediários e finais.<sup>309</sup> Logo, também gerou mobilizações domésticas. No final de 2018, foi constituída a associação “Tariffs Hurt the Heartland” reunindo mais de 200 empresas, entre elas as gigantes do varejo Walmart, Target e Costco, as quais demandavam que os Estados Unidos voltassem a mesa de negociação com a China e não escalassem o conflito.<sup>310</sup> A mobilização, porém, não ocorreu como no início dos anos 1990, muitas empresas agora veem a China mais como concorrente do que como oportunidade de negócios. Assim, não participaram empresas e entidades que outrora conduziram o *China lobby* da década de 1990, como a Boeing. Do mesmo modo, empresas de tecnologia como Facebook, Google, Apple, Uber ou Netflix e do ramo de semicondutores como Qualcomm e Intel não estão entre os signatários.<sup>311</sup> Por sua vez, poderosas associações comerciais, como *Business Roundtable* e o *National Association of Manufacturers*, adotaram

<sup>309</sup> A guerra comercial gerou pressão em várias empresas que exportavam da China para os Estados Unidos para realocar a produção, buscando escapar das tarifas estabelecidas. Com isso, certas cadeias de exportação tentaram reorganizar as cadeias de valorização em função do princípio ABC: *Anywhere But China*.

<sup>310</sup> O grupo é constituído por empresas diretamente afetadas pela guerra comercial, incluindo gigantes do varejo, vendedores de brinquedos e acessórios esportivos, bem como empresas portuárias na costa oeste.

<sup>311</sup> Muitas empresas no setor de tecnologia tem fortes laços econômicos com a China e receiam retaliações de Pequim. Desse modo, não demonstram sua insatisfação diretamente. Um *think tank* do setor, o ITIF – Information Technology and Innovation Foundation – fundado em 2006 por Robert D. Atkinson, parece cobrir essa lacuna, demandando políticas duras dos Estados Unidos para proteger o setor e a liderança tecnológica do país.

uma linha de moderada à favorável a Trump, pontuando a necessidade de equilibrar as relações comerciais com a China.<sup>312</sup> Segundo Kotz (2018): “[...] big business supports pressuring China to change its ways. They just disagree with Trump administration’s approach.”<sup>313</sup>

Ao mesmo tempo, o Congresso dos Estados Unidos aprofundou a pressão contra Pequim. Conforme Sutter (2019, p. 4), o ano de 2018 foi: “the most assertive period of congressional work on China since the tumultuous decade after the Tiananmen crackdown.”. Conforme o autor, o Congresso entrou em conflito com Trump em quase todo tema, exceto com relação ao confrontacionismo contra a China (*Ibid.*). Diversas consultas públicas (*hearings*) foram realizadas para tratar dos impactos das práticas da China. Foram introduzidos vários projetos de lei para pressionar Pequim<sup>314</sup> e alguns foram transformados em leis como: o “Reciprocal Access to Tibet Act”; o “Taiwan Travel Act”; e o “Asia Reassurance Initiative Act”. Também foram lançadas cartas bipartidárias alertando sobre as ações da China e demandando “respostas firmes” do Executivo. (*Ibid.*).<sup>315</sup> Alguns Senadores demandaram inclusive um convite à presidente de Taiwan para discursar ao Congresso dos Estados Unidos, o que escalaria as tensões com Pequim.<sup>316</sup> Como observado na Figura 53, a atividade congressional no período de 2017-2018, capitaneada pelo partido republicano, só tem paralelo com 1997-1998 e 1989-1990, quando a atividade congressional se deu sob o clima de Tiananmen [1989] e da Terceira Crise do Estreito de Taiwan [1996].<sup>317</sup>

<sup>312</sup> O *Business Roundtable* criticou o uso das tarifas antes das negociações, mas nas negociações rechaçou a possibilidade de acordo envolvendo apenas o aumento das compras de soja pela China.

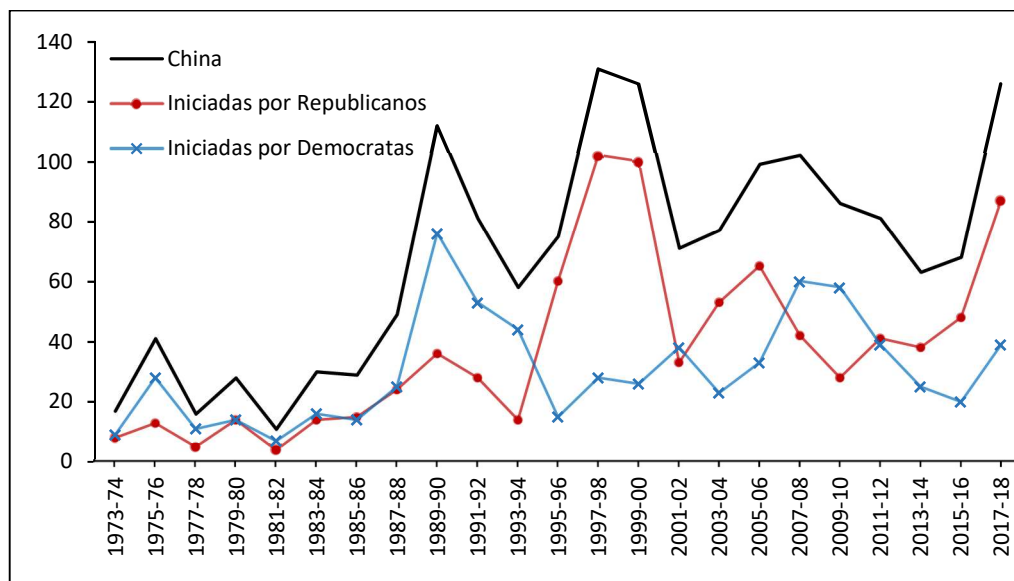
<sup>313</sup> Em 3 março de 2019, a influente revista empresarial “The Economist” trouxe em sua capa a afirmação: “How the West got China wrong”, na qual surge vermelho sangue após ser retirada a fachada sóbria que cobre o poster do presidente Chinês, Xi Jinping. O subtítulo do artigo principal é: “It bet that China would head towards democracy and the market economy. The gamble has failed.” (THE ECONOMIST, 2019). No período Trump há outras no mesmo tom como: “Does China Play Fair? Competition from China will only get fiercer. That calls for cool heads and wise policies” [23/09/2017]; e “Sharp power: The new shape of Chinese influence” [16/12/2017].

<sup>314</sup> Após Panamá e Republica Dominicana trocarem relações diplomáticas de Taiwan para a China em 2017, El Salvador fez o mesmo no final de agosto de 2018. Em setembro de 2018, um grupo bipartidário de senadores, constituído por Gardner (R), Markey (D), Rubio (R) e Menendez (D) introduziu o projeto “Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative” para o Departamento de Estado considerar punições ou incentivos visando que outros países não realizassem a troca diplomática.

<sup>315</sup> Outro episódio digno de menção foi a oposição do Senador Marco Rubio à nomeação de Susan Thornton, diplomata de carreira, como secretária de estado assistente sobre assuntos para o leste da Ásia, porquanto ela era identificada com as políticas anteriores de engajamento positivo com a China (*Ibid.* p.5). A pressão implicou a retirada de Thornton do cargo. Posteriormente foi indicado David R. Stilwell para o cargo, um general brigadeiro aposentado da Força Aérea dos Estados Unidos.

<sup>316</sup> Cinco senadores republicanos foram a ponta de lança do confrontacionismo: Marco Rubio, Cory Gardner, Tom Cotton, John Cornyn e Ted Cruz.

<sup>317</sup> Ocorre uma novidade histórica no período 2017-2018: um pico endógeno. Isto é, há uma forte elevação nas atenções dos congressistas com relação à China sem ser uma reação a um evento impactante.

**Figura 53 – Propostas legislativas no Congresso dos Estados Unidos sobre a China, 1973-2018**

Fonte: Elaboração própria com dados do “Congress.gov”.

Uma lei endurecendo as regras para o investimento estrangeiro nos Estados Unidos foi aprovada em 2018, o “The Foreign Investment Risk Review Modernization Act”. O endurecimento foi defendido pelo USCC – um *think tank* do Congresso sobre a China – em 2016. Assim, foi ampliada a jurisdição do *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) para regular o investimento externo, estando subjacente o intento de restringir os investimentos chineses em setores tecnológicos. Conforme o vice-presidente Pence: “we’ve recently strengthened CFIUS — the Committee on Foreign Investment — heightening our scrutiny of Chinese investment in America to protect our national security from Beijing’s predatory actions.” (Cf. PENCE, 2018, Cf. Anexo S).

Nesse sentido, o governo Trump também bloqueou a venda de duas empresas de semicondutores, em negócios relacionados de modo direto ou indireto à China (MORRISON, 2018). Em setembro de 2017, Trump bloqueou a aquisição da empresa *Lattice Semiconductor* pela *China Venture Capital Fund Corporation Limited* e, em março de 2018, ele bloqueou a venda da *Qualcomm Incorporated* para a *Broadcom Limited*, com sede em Singapura. Os dois casos foram justificados em função de preocupações com a segurança nacional.<sup>318</sup>

Ainda no ano de 2018, diversas agências do Executivo passaram a adotar medidas duras contra a China. Os Estados Unidos estabeleceram sanções contra empresas e oficiais chineses que compraram armas da Rússia em violação às sanções da Casa Branca após a anexação da

<sup>318</sup> Os dois casos são mais bem compreendidos a partir da observação do relatório do *President’s Council of Advisors on Science and Technology* (WHITE HOUSE, 2017b) que indica que a China e suas políticas industriais seriam uma ameaça à liderança dos Estados Unidos no setor de semicondutores.



Criméia. O FBI prendeu um oficial de segurança chinês envolvido na espionagem de tecnologia militar (SUTTER, 2019, p. 9). No mesmo sentido, a Casa Branca passou a pressionar para que países latino-americanos não rompessem relações com Taiwan, inclusive chamando os embaixadores dos países que fizeram a troca recentemente – como República Dominicana, El Salvador e Panamá (WONG, 2018). Em meados de 2018, o secretário de defesa Jim Mattis fez um périplo à América Latina para “conter a influência chinesa” (FAUS, 2018). Além disso, Washington fez oposição a assistência do Banco Mundial à China (SUTTER, 2019). No plano militar, aumentaram as operações de “Freedom of navigation”, operações correlacionadas às disputas no Mar do Sul da China e no Mar do Leste da China; e a Marinha dos Estados Unidos enviou, mais de uma vez, navios de guerra para as águas internacionais do estreito de Taiwan (SUTTER, 2019, p. 6).

No final de setembro, os termos da renegociação do NAFTA foram conhecidos. No acordo, nomeado como USMCA, foi inserida um “cláusula tóxica” ou uma “cláusula anti-China” a qual afirmava que se uma das partes (e.g. México ou Canadá) fizesse um acordo de livre comércio com a China as demais poderiam retirar-se do acordo e manter os termos apenas entre si.<sup>319</sup> (SUTTER, 2019; WU, 2019). Conforme o USTR (2019): “the USMCA contains provisions designed to protect U.S. interests if Canadá or Mexico decides to enter into negotiations for a free trade agreement with China or other non-market economies”. A provisão é uma ameaça e efetiva condicionalidade que visa manter a América do Norte fora da órbita econômica da China. Além disso, o USTR afirmou que o USMCA não era apenas mais um, mas um paradigma: “It is not merely a new trade deal – it is a new paradigm for future agreements.”. (USTR, 2019, p. 11).<sup>320</sup> Esse acordo sinaliza que se fosse possível os Estados Unidos de Trump defenestriariam a China do sistema multilateral de comércio, removendo os benefícios difusos do MFN para Pequim.

Em outubro de 2018, o vice-presidente Mike Pence fez um duro discurso no Hudson Institute sintetizando a leitura negativa e hostil da administração Trump com respeito à China: “China wants nothing less than to push the United States of America from the Western Pacific and attempt to prevent us from coming to the aid of our allies. But they will fail. [...] China should know that the American people and their elected officials in both parties are resolved.”

<sup>319</sup> A nova classificação do acordo, USMCA, mantém a tendência do TPP de não nomear os acordos de livre comércio com esses termos.

<sup>320</sup> Retomando a definição ampliada de empresa estatal já presente no TPP o USTR afirma que o USMCA: “defines state-owned enterprises broadly, to include not only entities in which the government holds a majority stake, but also entities in which the government owns a minority of the equity but nonetheless is able to exercise control.” (USTR, 2019b). Além disso, outros elementos, antagônicos ao modelo chinês despontam: “the USMCA requires high-standard commitments to refrain from competitive devaluations and targeting exchange rates”.

(PENCE, 2018, Cf. Anexo S). O discurso foi considerado por alguns analistas como um marco, sinalizando os novos tempos e a proximidade de uma “Guerra Fria” entre os países.<sup>321</sup>

Em novembro de 2018, as eleições *mid-term* levaram os democratas ao controle da Câmara. De acordo com Tao Xie (2018b) e Tao Wenzhao (2018a), isso não envolveria, porém, mudança na política para a China. Para Tao Xie (2018b), o resultado dessa eleição não modificaria a dinâmica conflitiva, pois existiria um consenso nos dois partidos de que o “engajamento” com a China fracassou: “in 2018 there is a consensus on the failure of that engagement.” De fato, pode-se observar na audiência do comitê *Ways and Means*, de 27 de fevereiro de 2019, que a sensação predominante entre os congressistas é que embora as táticas comerciais de Trump sejam de eficácia duvidosa ou mesmo contraproducentes, os objetivos são legítimos e deve-se responder às práticas comerciais injustas da China. (WAYS AND MEANS, 2019). Ideia muito próxima também se observa em uma conferência que reuniu vários antigos USTR que argumentaram que os objetivos são legítimos e era necessário responder às práticas chinesas, ainda que só Susan Schwab tenha defendido abertamente o método de Lighthizer e Trump. (CSIS, 2018).<sup>322</sup>

Em dezembro de 2018, os Estados Unidos amplificaram a campanha diplomática contra a Huawei, uma das principais empresas de tecnologia da China. Foi emitida uma ordem de prisão contra Meng Wanzhou, filha do fundador da Huawei e chefe financeira da companhia, por infringir proibições relacionadas ao Irã, requisitando também a extradição de Meng. O Canadá efetuou a prisão de Meng e uma crise diplomática entre China e Canadá se seguiu.<sup>323</sup> Jeffrey Sachs (2018), a partir do episódio, classificou que os Estados Unidos estavam em “guerra contra a Huawei”, que essa guerra tinha a ver com a busca por manter a supremacia tecnológica e geopolítica no planeta e não com o direito internacional, pois os Estados Unidos ultrapassavam a resolução 2231 do CS-ONU sobre as sanções contra o Irã e faziam valer suas sanções extraterritoriais em um ato “provocatório”. Ao mesmo tempo, em dezembro, o USTR reuniu-se com várias empresas do Vale do Silício, demandando investimentos no 5G e em inteligência artificial.<sup>324</sup>

<sup>321</sup> Importante observar que nesse discurso a palavra *trade* é mais mencionada que a palavra *security*.

<sup>322</sup> Quase todos os participantes entenderam que as políticas comerciais chinesas são antagônicas aos interesses dos Estados Unidos e que o objetivo da Casa Branca deveria ser modificar as instituições e as práticas domésticas da China. O dissenso diz respeito ao método, isto é, se a imposição unilateral de tarifas é o melhor meio para enfrentar o desafio. (CSIS, 2018)

<sup>323</sup> Poucos dias após a prisão, dois canadenses foram presos na China, sob alegação de violação da segurança nacional, bem como a China suspendeu a compra de sementes de canola do Canadá alegando que os produtos estariam contaminados.

<sup>324</sup> Assinou-se, depois, uma ordem executiva para o setor: “On February 11, 2019, President Trump signed the American AI Initiative executive order, which is designed to “promote sustained investment in AI [artificial intelligence] R&D in collaboration with industry, academia, international partners and allies, and other

A China, por sua vez, reagiu com cautela e defensivamente, evitando exacerbar as tensões, mas não deixou de responder às ações dos Estados Unidos (SUTTER, 2019). Na arena comercial, ela retaliou as tarifas estabelecidas pelos Estados Unidos, enfocando distritos importantes para o partido republicano (MENDONÇA et al., 2019). Além disso, a China começou um movimento de redução de suas tarifas para os demais países, intensificando indiretamente as dificuldades das exportações vindas dos Estados Unidos (BOWN, 2019). Na arena de segurança, Pequim enviou, em outubro de 2018, um navio de guerra para bloquear o caminho de um *destróier* dos Estados Unidos, o USS Decatur, que conduzia uma operação de *freedom of navigation* em águas reclamadas por Pequim. Em fóruns internacionais, o governo chinês denunciou o unilateralismo do governo Trump e defendeu a globalização econômica, fazendo coro com posicionamentos de diversos países, receosos com os métodos de Trump.

## 4.2 A arena doméstica

### 4.2.1 Os debates presidenciais na eleição de 2016

O primeiro debate eleitoral ocorreu em 26 de setembro de 2016 na Universidade de Hofstra em Hempstead. Nesse debate Trump estabeleceu que a China está explorando os Estados Unidos ao desvalorizar sua moeda e que o governo estadunidense aceita passivamente essa situação. O candidato republicano afirmou que a China é a principal desvalorizadora cambial do planeta e é muito triste o que ela está fazendo com os Estados Unidos. Em sequência, Trump argumentou que os Estados Unidos têm de renegociar seus acordos comerciais.

TRUMP: [...] You look at what China is doing to our country in terms of making our product. They're devaluing their currency, and there's nobody in our government to fight them. And we have a very good fight. And we have a winning fight. Because they're using our country as a piggy bank to rebuild China, and many other countries are doing the same thing. (PRESIDENTIAL..., 2016a)

Hillary argumentou que quando esteve no governo ela ajudou a aumentar as exportações dos Estados Unidos para a China em 50%. No tocante à cibersegurança, a candidata democrata afirma que se deveria mostrar “à Rússia, China, Irã e a qualquer outro que os Estados Unidos têm uma capacidade superior”. O candidato republicano, por sua vez, ao afirmar a seriedade do problema do ataque cibernético ao Comitê Nacional Democrata pontua que talvez não tenha

---

non-Federal entities,” to “reduce barriers to the use of AI technologies to promote their innovative application,” and to “train the next generation of American AI researchers and users through apprentice-ships; skills programs; and education in science, technology, engineering, and mathematics.” (BLACKWILL, 2019, p. 11).

sido a Rússia a promotora, mas a China: “I don't think anybody knows it was Russia that broke into the DNC. She's saying Russia, Russia, Russia, but I don't — maybe it was. I mean, it could be Russia, but it could also be China.” (PRESIDENTIAL..., 2016a)

Discutindo o acordo nuclear com o Irã, Hillary Clinton afirmou que ele foi um progresso e mencionou a importância da coalizão construída com a Rússia e a China para estabelecer sanções mais duras e permitir o avanço das negociações. Por fim, Trump afirmou que quem deveria resolver a questão da Coreia do Norte é a China que teria poder total no que diz respeito aos norte coreanos: “China should solve that problem for us.” (*Ibid.*).

No segundo debate, em 9 de outubro na Washington University em St. Louis no estado do Missouri, Trump criticou as taxas de crescimento dos Estados Unidos ao mencionar que 7% de crescimento do PIB para a China é uma “catástrofe nacional”, enquanto os Estados Unidos aceitavam crescer cerca de 1%. Mais à frente, o candidato republicano criticou o *dumping* chinês do aço que estaria matando os trabalhadores e as companhias siderúrgicas: “You take a look at what's happening to steel and the cost of steel and China dumping vast amounts of steel all over the United States, which essentially is killing our steelworkers and our steel companies. We have to guard our energy companies.” (PRESIDENTIAL..., 2016b).

Hillary, por sua vez, concordou que a China está praticando ilegalmente *dumping* na exportação de aço, mas afirmou que o próprio Trump havia comprado aço chinês para construir seus prédios, abandonando a siderurgia americana: “China is illegally dumping steel in the United States and Donald Trump is buying it to build his buildings, putting steelworkers and American steel plants out of business” (*Ibid.*). Clinton defendeu, então, que seja criado um “procurador comercial” para impedir que o aço chinês ou qualquer outro produto ganhe uma vantagem indevida: “I would have a trade prosecutor to make sure that we don't get taken advantage of by China on steel or anything else.” (PRESIDENTIAL..., 2016b).

O último debate ocorreu em 19 de outubro na University of Nevada em Las Vegas. Voltando ao tema do ataque hacker aos democratas, Donald Trump reafirmou que a China poderia ter promovido o ataque. Mais à frente, o candidato republicano repetiu a comparação das taxas de crescimento da China com as dos Estados Unidos e acrescentou: “Look, our country is stagnant. We've lost our jobs. We've lost our businesses. We're not making things anymore, relatively speaking. Our product is pouring in from China, pouring in from Vietnam, pouring in from all over the world.” (PRESIDENTIAL..., 2016c).

Por sua vez, a candidata democrata levantou novamente o problema do *dumping* do aço e do alumínio que a China praticaria no mercado dos Estados Unidos, reforçando que foi combativa nessa questão e que Trump utilizava o aço chinês em seus negócios, preterindo o

aço americano. (PRESIDENTIAL..., 2016c). A última referência à China foi feita por Donald Trump que afirmou que “políticos hackeados” acessavam posições no governo por terem feito contribuições de campanha e eram colocados para negociar com a China que era mais esperta que eles, sendo necessário indicar os americanos mais capacitados para enfrentar esse desafio: “We use political hacks. We use people that get the position because they gave—they made a campaign contribution and they're dealing with China and people that are very much smarter than they are. So we have to use our great people.” (PRESIDENTIAL..., 2016c).

\*

Como observado na Figura 43, na página 172, a quantidade de menções sobre a China diminuiu em comparação à 2012. Os debates de 2016, contudo, são o segundo com mais menções nessa série histórica. A retórica do candidato republicano é agressiva, particularmente na área comercial, e indica, ainda, que a China poderia estar envolvida com ataques hackers aos democratas. Trump realça que a administração Obama foi fraca e incapaz de proteger os empregos e as rendas dos americanos. Clinton, por sua vez, faz críticas mais equilibradas, mas também realça a questão comercial, particularmente o *dumping* no aço importado da China.

Há grande similaridade no discurso de Trump em 2016 e de Romney em 2012. Logo, o atual presidente não é um *outsider* com relação à política para a China. Donald Trump, inclusive, requeixa o argumento de Romney de que na relação comercial bilateral os Estados Unidos têm mais poder do que a China e que isso deveria ser aproveitado (*winning fight*), de modo que uma guerra comercial não seria uma ameaça aos Estados Unidos. A leitura advogada por Trump e Romney parece, portanto, ter um enraizamento mais forte no partido republicano.<sup>325</sup> É notável que a despeito das críticas a Obama, o pivô asiático não entra em discussão e não há críticas nesse sentido. Por fim, é importante ressaltar, como observado no ano de 2018, que as críticas eleitorais de Trump contra a China não foram retórica vazia, sinalizavam interesse genuíno em confrontá-la.

---

<sup>325</sup> Isso sugere a existência de um diagnóstico coletivo dentro do partido republicano no tocante à China. O ponto é importante e simbólico, visto que a agenda republicana é muito próxima das demandas do *big business*; desde a Guerra Fria esse partido é o principal defensor do livre comércio e é crítico do protecionismo de terceiros.

#### 4.2.2 Os discursos do *State of The Union Address*

Em comparação com os oito discursos de Obama, até o momento Donald Trump realizou apenas três discursos do SOTU. Ainda que a amostra seja menor, é possível perceber que, como presidente, Trump não diminuiu a retórica confrontacionista à China.

No primeiro *Address to Congress*, em 2017, Trump menciona a China e argumenta que desde que a entrada da China na OMC os Estados Unidos perderam mais de sessenta mil fábricas: “We’ve lost more than one-fourth of our manufacturing jobs since NAFTA was approved, we’ve lost 60,000 factories since China joined the World Trade Organization in 2001.” (TRUMP, 2017)

No SOTU 2018, Trump reverbera o argumento da NSS 2017 e qualifica a China e a Rússia como rivais, que estariam desafiando os interesses, a economia e os valores dos Estados Unidos. Para enfrentar tais desafios, ele repete a ideia republicana tradicional – explicitada por Reagan, os neoconservadores e G.W. Bush – de que a melhor defesa é ser um poder incomparável, e para isso demanda ao Congresso mais dinheiro para os gastos militares.<sup>326</sup>

Around the world, we face rogue regimes, terrorist groups, and rivals like China and Russia that challenge our interests, our economy, and our values. In confronting these dangers, we know that weakness is the surest path to conflict, and unmatched power is the surest means of our defense. For this reason, I am asking the Congress to end the dangerous defense sequester and fully fund our great military. (TRUMP, 2018)

No SOTU 2019, Trump defende suas políticas comerciais e argumenta que a China teve por alvo as indústrias dos Estados Unidos e “roubou” propriedade intelectual prejudicando a economia norte-americana. Por tais razões, Trump defende as tarifas estabelecidas de 250 bilhões dólares aos produtos chineses.

We are now making it clear to China that, after years of targeting our industries and stealing our intellectual property, the theft of American jobs and wealth has come to an end. Therefore, we recently imposed tariffs on \$250 billion of Chinese goods, and now our Treasury is receiving billions and billions of dollars. But I don’t blame China for taking advantage of us; I blame our leaders and representatives for allowing this travesty to happen. I have great respect for President Xi, and we are now working on a new trade deal with China. But it must include real, structural change to end unfair trade practices, reduce our chronic trade deficit, and protect American jobs. (TRUMP, 2019)

---

<sup>326</sup> Tao Wenzhao (2018) argumenta que o primeiro SOTU de Trump é muito perigoso, particularmente por fomentar uma crise financeira até maior que a de 2008 e por semear relações conflituosas com a China e a Rússia, mandar uma mensagem divisa para a comunidade internacional, que enfrenta problemas comuns, e alienar a cooperação com a China, que foi importante para lidar com a crise financeira, a mudança climática e concluir o acordo nuclear iraniano.

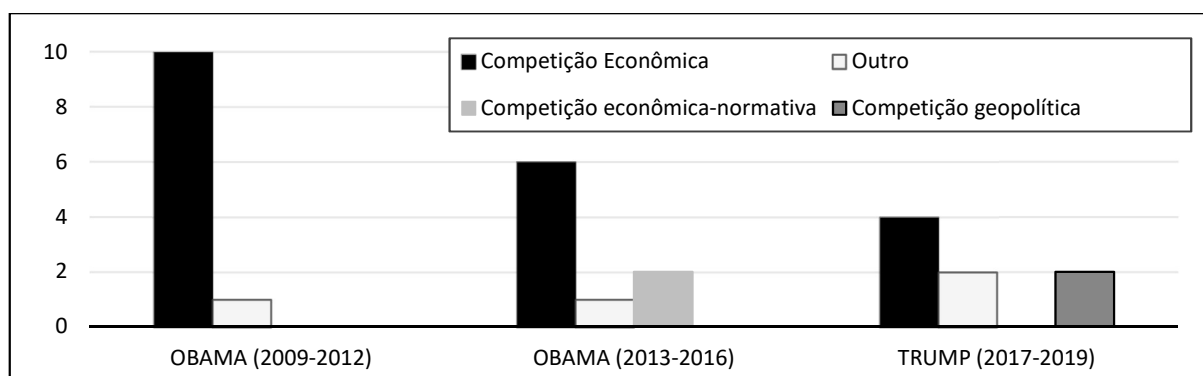
Ao afirmar que os Estados Unidos saíram do “Acordo de forças nucleares de alcance intermediário”, devido ao descumprimento Russo, Trump aventa que talvez outro acordo possa ser feito, mas adicionando a China e outros países.

[...] decades ago, the United States entered into a treaty with Russia in which we agreed to limit and reduce our missile capability. While we followed the agreement and the rules to the letter, Russia repeatedly violated its terms. [...] That is why I announced that the United States is officially withdrawing from the Intermediate - Range Nuclear Forces Treaty, or INF Treaty. [...] Perhaps we can negotiate a different agreement, adding China and others, or perhaps we can't — in which case, we will outspend and out – innovate all others by far. (TRUMP, 2019)

\*

O republicano Trump não rompeu com o discurso de Obama, ao contrário, sustenta a lógica inserindo maior hostilidade e novos adjetivos para caracterizar a competição econômica. Como é típico do partido republicano, os discursos de Trump são mais duros e agressivos do que os de Obama, afirmando abertamente que a China destruiu empresas, roubou propriedade intelectual e empregos dos Estados Unidos. Assim, a China é caracterizada de um ponto de vista ainda mais negativo, como um rival que desafia os interesses, a economia e os valores dos Estados Unidos, uma competidora desleal e uma competidora geopolítica. O presidente republicano insere, ainda, associa a China à competição geopolítica e critica Pequim evitando eufemismos, contrastando nesses dois pontos com os SOTUs de Barack Obama. De todo modo, o marco básico da leitura de Trump também é a *associação da China à ideia de competição econômica*.

**Figura 54 - Frequência de associação da palavra “China” à ideia de competição no SOTU do período Obama e Trump, 2009-2019**

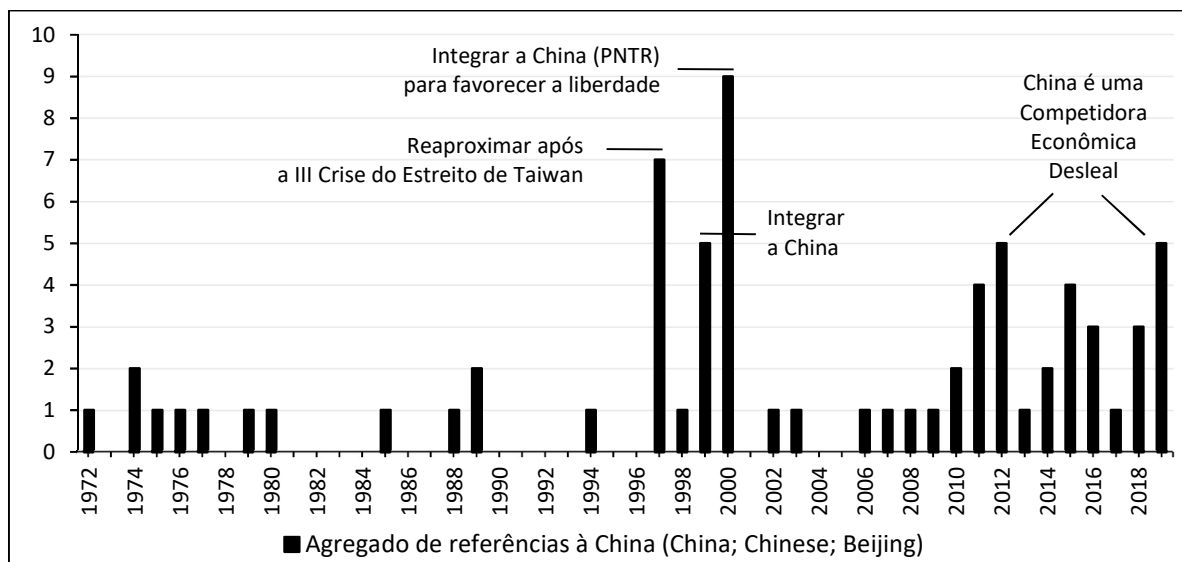


Fonte: Elaboração própria com o SOTU de vários anos.

A similaridade de Obama e Trump configura uma mudança qualitativa e quantitativa em relação ao terceiro padrão. A China foi mencionada em todos os discursos do SOTU de Obama e de Trump, rompendo com as menções esporádicas do período anterior. Além disso, ela aparece predominantemente com uma imagem negativa. Em matéria de conteúdo, há muita

proximidade entre Obama e Trump e nos dois governos a China surge como um desafio econômico no tempo presente a ser superado. A Figura 55 apresenta um panorama.

**Figura 55 - Frequência do termo “China” no SOTU, 1972-2019**



\* O discurso *First address to the joint session of Congress* foi considerado como um SOTU.

\*\* É indicada a ideia predominante no discurso com cinco ou mais menções

Fonte: Elaboração própria com discursos do SOTU de vários anos.

## 4.3 A arena de segurança

### 4.3.1 A *National Security Strategy* de 2017

Em dezembro de 2017, foi lançada a NSS do governo Trump. Esse documento, em similaridade à NSS 2002, apresentou uma leitura ímpar e foi construído em linguagem de enfrentamento, recebendo grande atenção de analistas e da mídia.<sup>327</sup> Os formuladores da NSS 2017 tentaram conciliar as ideias de Trump com as linhas tradicionais da política externa dos Estados Unidos o que gerou elementos contraditórios no discurso (ETTINGER, 2018; POSEN, 2018; MEAD, 2017). Nas palavras de Ettinger (2018, p. 477): “Trump’s NSS is a hybrid of traditionalist internationalism and nativist disruption. It takes the existing framework of US foreign policy and grafts onto it the provocative language of Trumpian nationalism in a way

<sup>327</sup> Para Posen (2018), a NSS 2017 não esclarece a grande estratégia de Trump. Outros autores mencionam que o documento talvez não tenha relevância, porquanto no próprio discurso de apresentação Trump fez um discurso que tangenciou o tópico, de modo que alguns duvidam se ele leu o documento produzido. Para Mead (2017), contudo, o documento é interessante justamente por buscar a interseção entre a leitura da burocracia de política externa com as ideias de Trump, norteadas a ação internacional dos Estados Unidos.



that is both dissonant and unconvincing”. Mead (2017), porém, classifica como uma bem-sucedida conciliação de visões distintas, estabelecendo princípios e o consenso dentro da administração. Um conceito que tenta amalgamar as duas leituras é o de “realismo de princípios”. Segundo o texto esse seria o princípio fundamental dessa estratégia:

It is a strategy of principled realism that is guided by outcomes, not ideology. It is based upon the view that peace, security, and prosperity depend on strong, sovereign nations that respect their citizens at home and cooperate to advance peace abroad. And it is grounded in the realization that American principles are a lasting force for good in the world. (WHITE HOUSE, 2017a, p. 1)

É notável a continuidade nos objetivos estratégicos em relação as NSS dos governos anteriores, sendo reforçada a preocupação com a não proliferação de armas de destruição em massa e a importância de os Estados Unidos atuarem como árbitro de segurança (POSEN, 2018). Contra os receios de que “America First” significaria isolacionismo, é afirmado que os Estados Unidos buscam um novo internacionalismo, mais pragmático, reafirmando o comprometimento tradicional em liderar o mundo livre (CORDERSMAN, 2017). São reafirmados os compromissos internacionais com os aliados. Além disso, os quatro pilares básicos tem evidente similaridade com outras NSS: a proteção do povo americano, do território e do estilo de vida americano (*american way of life*); a promoção da prosperidade dos Estados Unidos; a preservação da paz por meio da força; e a expansão da influência dos Estados Unidos. (WHITE HOUSE, 2017a). São reafirmados os objetivos tradicionais: o respeito à soberania; o comércio justo e recíproco; o Estado de direito (*rule of law*); a não proliferação nuclear; a desnuclearização da península da Coreia; a livre navegação dos oceanos; e a resolução pacífica das disputas territoriais e marítimas. Com relação à economia se buscava a cooperação regional para livre navegação, o financiamento transparente de infraestrutura e a resolução pacífica das disputas.

Entre as mudanças podem ser mencionadas: (i) a percepção de que o mundo é competitivo e perigoso e que os competidores estratégicos querem solapar a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos, de modo que a geopolítica retorna ao centro da atenção dos Estados Unidos; (ii) a linguagem econômica agressiva defendendo o “comércio recíproco e justo”; (iii) o comprometimento em expandir a influência dos Estados Unidos, mas não necessariamente a democracia e os direitos humanos; (iv) a definição de Rússia e China como Estados revisionistas; e (v) a exclusão da mudança climática como um desafio da área de segurança. (ETTINGER, 2018). Outro ponto de mudança, em relação ao período Obama, é a

preferência pela negociação bilateral, sobretudo em matéria comercial (WHITE HOUSE, 2017a, p. 47).

O documento diagnostica um mundo competitivo e orienta uma estratégia de competição para os Estados Unidos, a qual estaria fundada na ideia reaganiana de “Peace through Strength”. Conforme a carta de apresentação de Trump: “The United States faces an extraordinarily dangerous world [...]” (WHITE HOUSE, 2017a, p. i). Nesse mundo competitivo são três os principais desafios. O primeiro é a competição estratégica com a China e a Rússia, as “potências revisionistas” e “long term challenges” (*Ibid.* p. 3), que querem desafiar o poder de Washington e erodir a segurança e prosperidade dos Estados Unidos. Em sequência, são indicados os Estados problema (*rogue states*): Irã e Coreia do Norte. Por último, as ameaças transnacionais como o terrorismo jihadista.

Three main sets of challengers—the revisionist powers of China and Russia, the rogue states of Iran and North Korea, and transnational threat organizations, particularly jihadist terrorist groups—are actively competing against the United States and our allies and partners. (WHITE HOUSE, 2017a, p. 25)

A leitura de um mundo competitivo torna imperativo que os Estados Unidos repensem a política de engajamento com os rivais e a intensão de incluí-los nas instituições internacionais e comércio internacional. Ao discutir os Estados revisionistas, os Estados Unidos consideram que as intenções de Rússia e China não são imutáveis e é possível cooperar se esses países modificarem o seu comportamento.

China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence.[...] China and Russia are developing advanced weapons and capabilities that could threaten our critical infrastructure and our command and control architecture. (WHITE HOUSE, 2017a, p. 2)

A leitura sobre a China abandona a ambiguidade dos documentos anteriores. É afirmado que: “China seeks to displace the United States in the Indo-Pacific region, expand the reaches of its state-driven economic model, and reorder the region in its favor.” (WHITE HOUSE, 2017a, p. 25). Enquanto isso, “Russia seeks to restore its great power status and establish spheres of influence near its borders” (*Ibid.*). Nesse cenário, Washington afirma que irá reavaliar as políticas prévias de engajamento dos rivais nas instituições internacionais.

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

A China é discutida na região “Indo-pacífico”, um conceito que não estava presente em NSS anteriores. Repetindo a NSS 2015, a região asiática, ou indo-pacífico, é a primeira a ser

discutida na seção sobre a ordem internacional. É afirmado que a região Indo-Pacífico é palco de uma competição geopolítica entre duas visões da ordem mundial: a da liberdade e a da repressão. A Casa Branca afirma que gostaria de cooperar com Pequim, contudo a China age de modo agressivo e desleal para estabelecer sua agenda externa. Além disso, a modernização militar da China, cujo objetivo é limitar o acesso dos Estados Unidos à região está ameaçando os próprios países da região, que estão buscando a liderança dos Estados Unidos. Em referência indireta ao projeto *The Belt and Road Initiative* (BRI) e aos acordos comerciais chineses na região da Ásia Pacífico, os Estados Unidos indicam que ambos contêm aspirações geopolíticas: “China’s infrastructure investments and trade strategies reinforce its geopolitical aspirations.” (WHITE HOUSE, 2017a, p. 46).

É afirmado que os Estados Unidos seguem comprometidos com aliados e parceiros, vistos como elementos críticos para responder aos desafios da região: “U.S. allies are critical to responding to mutual threats, such as North Korea, and preserving our mutual interests in the Indo-Pacific region.” (*Ibid.*).<sup>328</sup> A NSS indica ainda que os Estados Unidos buscam uma cooperação quadrilateral com o Japão, a Índia e a Austrália.

Apesar do viés mais confrontacionista, a Casa Branca faz questão de ressaltar que permanece a “política de uma China” (*one China Policy*) que fundamentou a normalização diplomática desde os anos 1970. Porém, acrescenta que irá suprir Taiwan com as armas necessárias para manter a capacidade de defesa e dissuasão da ilha. O governo Trump afirma que aprofundará a cooperação e as relações de defesa no entorno estratégico da China:

We will maintain our strong ties with Taiwan in accordance with our ‘One China’ policy, including our commitments under the Taiwan Relations Act to provide for Taiwan’s legitimate defense needs and deter coercion. We will expand our defense and security cooperation with India, a Major Defense Partner of the United States, and support India’s growing relationships throughout the region. We will re-energize our alliances with the Philippines andailand and strengthen our partnerships with Singapore, Vietnam, Indonesia, Malaysia, and others to help them become cooperative maritime partners. (WHITE HOUSE, 2017a, p. 47).

\*

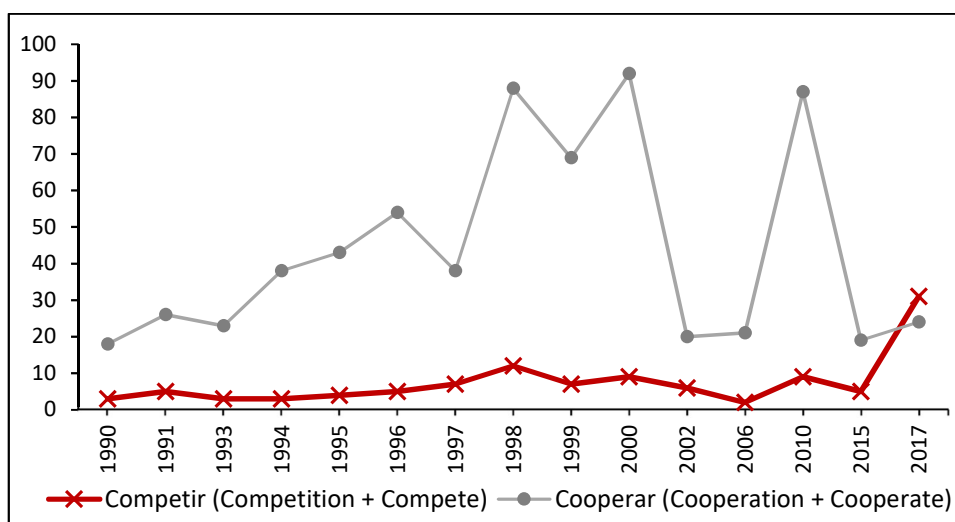
Este documento tem um tom mais realista, diminui os eufemismos retóricos, e recoloca explicitamente a competição geopolítica entre as grandes potências como o centro da agenda. Um conceito central para o documento é o de “competição”. Se a NSS 2010 de Obama foi nucleada na cooperação e na diplomacia, a estratégia de Trump é organizada em torno da ideia

---

<sup>328</sup> A NSS 2017 classifica, na região Indo-pacífico, a Coreia do Sul e Japão como “aliados”, sendo o Japão um “aliado crítico”, enquanto Austrália, Nova Zelândia e Índia aparecem como “parceiros”. É afirmado ainda: “We will seek to increase quadrilateral cooperation with Japan, Australia, and India.” (WHITE HOUSE, 2017a, 46). Na região do sudeste da Ásia os “aliados” são Filipinas e Tailândia, enquanto Vietnam, Indonésia, Malásia e Singapura são vistos como “parceiros”.

de competição e do fortalecimento dos Estados Unidos para essa disputa. No mesmo sentido, a reiterada menção à “comunidade internacional” (*international community*) que surge em todas as NSS anteriores não é citada em 2017. Como ilustra a Figura 56, a ideia de competição, e não a aspiração cooperativa, é o elemento basilar da estratégia trumpista (JOST, 2017).

**Figura 56 - Frequência de termos associados à competição e cooperação na NSS, 1990-2017**



Fonte: Elaboração própria com dados da NSS de vários anos, a partir de Jost (2017).

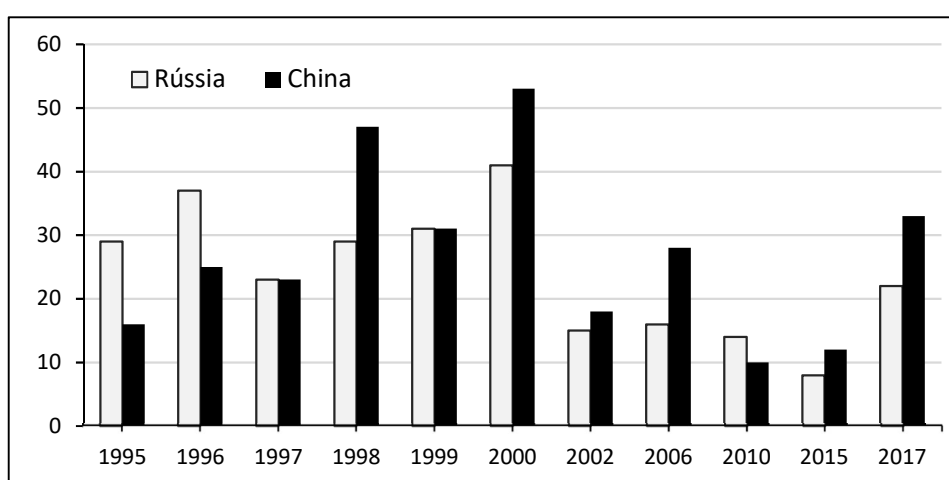
É notável a forte influência do DOD e a presença de ideias republicanas tradicionais na NSS 2017. Segundo Jost (2017), a NSS Trump representa uma “mudança tectônica” na política dos Estados Unidos para a China, estabelecendo um pessimismo e sustentando que a China não irá mudar e quer exportar o seu modelo autoritário. Essa é a primeira NSS na qual a China aparece posicionada como competidora estratégica (geopolítica e geoeconômica) no tempo presente e caracterizada como uma competidora estratégica revisionista, expansiva e desleal. Se nos documentos anteriores era afirmado que se apreciava a ascensão da China e, de modo moderado, eram elencadas as áreas de cooperação e discórdia, no documento de Trump as referências à China são todas negativas e a sugestão fundamental é que os Estados Unidos combaterão a ascensão chinesa. A China não é vista como um problema futuro, mas um desafio direto aos Estados Unidos no tempo presente. Para Tao (2018), esse documento sinaliza que os Estados Unidos romperam com a estratégia de “integração com contenção” característica do período pós-Guerra Fria.

Além disso, nota-se que a despeito de serem da mesma categoria, das “potências revisionistas”, a China e a Rússia são apresentadas como desafios distintos do ponto de vista regional. Na seção “The Strategy in a Regional Context” da NSS 2017 a Rússia é mencionada seis vezes e citada como um desafio no leste europeu e na sua relação com a América Latina;

por sua vez, a China é mencionada dezesseis vezes e é citada como um desafio nas regiões: Indo-Pacífico, Europa, Centro da Ásia, África e América Latina. Além disso, o documento caracteriza que estaria ocorrendo uma mudança na balança de poder na região da Ásia Pacífico.

De fato, a Casa Branca compreende a China como um desafio geopolítico e econômico, enquanto a Rússia é percebida como um desafio exclusivamente geopolítico.<sup>329</sup> Nesse sentido, como ilustra a Figura 57, a China é mencionada trinta e três vezes na NSS 2017, enquanto a Rússia é mencionada vinte e duas vezes. Essa Figura também revela que desde 1997 a China foi reiteradamente um objeto de maior atenção do que a Rússia.

**Figura 57 - Frequência dos termos “Rússia” e “China” na NSS, 1995–2017**



Fonte: Elaboração própria a partir de NSS de vários anos.

#### 4.3.2 A *National Defense Strategy* de 2018

Em 2018, as funções da QDR foram absorvidas pela *National Defense Strategy* (NDS), contudo só foi divulgado ao público um sumário executivo desclassificado desse documento. A NDS, assinada pelo secretário de defesa James Mattis, general aposentado do corpo de fuzileiros navais dos Estados Unidos, afirma que os Estados Unidos buscam ser: “strategically predictable, but operationally unpredictable” (DOD, 2018, p. 5). Desse modo, a divulgação do sumário desclassificado é coerente com o próprio objetivo anunciado, isto é, os Estados Unidos

<sup>329</sup> Outros elementos favorecem essa ideia, como a QDR 2001, a QDR 2006 e a prioridade da Ásia Pacífico. Dobbins, Shatz e Wyne (2018) afirmam, a partir da análise do poder material de cada Estado, que a China é uma competidora dos Estados Unidos, enquanto a Rússia é um Estado problema (*rogue*), mas não uma competidora.

anunciam o seu diagnóstico internacional e alguns objetivos estratégicos, mas não explicitam os métodos, projetos e táticas que serão utilizados para alcançá-los.

No sumário executivo, percebe-se que são reforçadas e aprofundadas as linhas da NSS 2017 sobre o retorno da geopolítica e da competição entre as grandes potências. O documento estabelece como objetivo a construção de uma força mais letal, o fortalecimento de alianças e a atração de novos parceiros. Há a preocupação de conciliar a busca desses objetivos e, ao mesmo tempo, não ampliar de modo desproporcional o custo orçamentário da defesa. Outro objetivo listado é a constituição de uma incomparável base de inovação em segurança nacional que permita manter “a segurança e a solvência” do país. (DOD, 2018).

Esse documento é único e marca uma mudança significativa em relação ao discurso do DOD nas QDR anteriores. Não existe uma aglutinação de diversos desafios, é estabelecido que: “Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security.” (DOD, 2018, p. 1). E o desafio central para a prosperidade e segurança, isto é, para a vitalidade econômica e supremacia militar dos Estados Unidos é a competição com os revisionistas: “[t]he central challenge to U.S. prosperity and security is the reemergence of long-term, strategic competition by what the National Security Strategy classifies as revisionist powers. (NDS, 2018, p. 1-2). O cenário internacional é caracterizado como de erosão das vantagens dos Estados Unidos, sendo indicado que serão enfrentados os desafios como a China, a Rússia, a Coreia do Norte, o Irã e os grupos terroristas (DOD, 2018, p.1).

Além de estabelecer a competição interestatal como a prioridade, o documento ratifica as ideias da NSS 2017 e reconhece a mudança do discurso do DOD sobre a China. Não há mais um futuro indefinido sobre a ascensão chinesa; ao contrário, é afirmado que a China quer ascender e está se militarizando para superar os Estados Unidos e se tornar a hegemonia regional do Indo-Pacífico. Portanto, também, a referência à região da Ásia Pacífico foi modificada, em consonância à NSS 2017.

A NDS coloca como o principal objetivo de longo prazo no tocante à China a construção de um caminho de transparência e não-agressão. “The most far-reaching objective of this defense strategy is to set the military relationship between our two countries on a path of transparency and non-aggression.” (DOD, 2018, p.2)

A discussão das potências revisionistas diz respeito, conforme a NSS 2017, à Rússia e China. Segundo a NDS 2018, os dois países estariam buscando moldar o mundo de modo consistente com os seus modelos autoritários. Eles estariam solapando a ordem internacional construída pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, recebendo os benefícios, mas quebrando os princípios.

China is a strategic competitor using predatory economics to intimidate its neighbors while militarizing features in the South China Sea. Russia has violated the borders of nearby nations and pursues veto power over the economic, diplomatic, and security decisions of its neighbors. (DOD, 2018, p. 1).

Ao detalhar a discussão sobre os “competidores estratégicos” o primeiro país a ser mencionado é a China que usaria a “economia predatória” para intimidar os seus vizinhos.<sup>330</sup> É importante mencionar que, embora Rússia e China sejam discutidos conjuntamente, a referência explícita de “competidor estratégico” é feita apenas à China. Nas entrelinhas fica transparente que os Estados Unidos consideram a China como o seu principal competidor estratégico. (ZHENG, 2019). A ideia está presente em outras QDR, como argumentado no item 2.5.

Conforme a NDS, a China estaria militarizando o Mar do Sul da China e é afirmado que se a China continuar a sua ascensão militar e econômica ela irá buscar a hegemonia regional na região Indo-Pacífico, sugerindo a importância de contê-la.

As China continues its economic and military ascendancy, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future. (DOD, 2018, p. 2)

A contenção aos Estados revisionistas, por sua vez, não implicaria atuar apenas nas respectivas regiões dos dois países, mas em praticamente todas as regiões. Sugere-se uma contenção “ampliada”, envolvendo terceiros países, e não uma contenção “estrita”. Nesse sentido, entre os objetivos da NDS está a manutenção das balanças regionais de poder no Indo-pacífico, Europa, Oriente Médio e Hemisfério ocidental. Isto é, até o hemisfério ocidental, o continente americano, parece estar em risco. No mesmo sentido, ao discutir a África é afirmado que os Estados Unidos irão limitar a influência maligna de potências não africanas, o que pode ser lido, tendo em vista a história da participação chinesa no continente, como uma referência à China. (DOD, 2018, p. 10)

Outro objetivo elencado é manter os domínios comuns abertos e livres, uma referência indireta ao Mar do Sul da China. Entre as regiões nas quais os Estados Unidos buscarão expandir alianças e parcerias, a primeira mencionada é a Indo-Pacífico, sendo associado a ela o objetivo dos domínios comuns abertos: “We will strengthen our alliances and partnerships in the Indo-Pacific to a networked security architecture capable of deterring aggression, maintaining stability, and ensuring free access to common domains.” (DOD, 2018, p. 9)

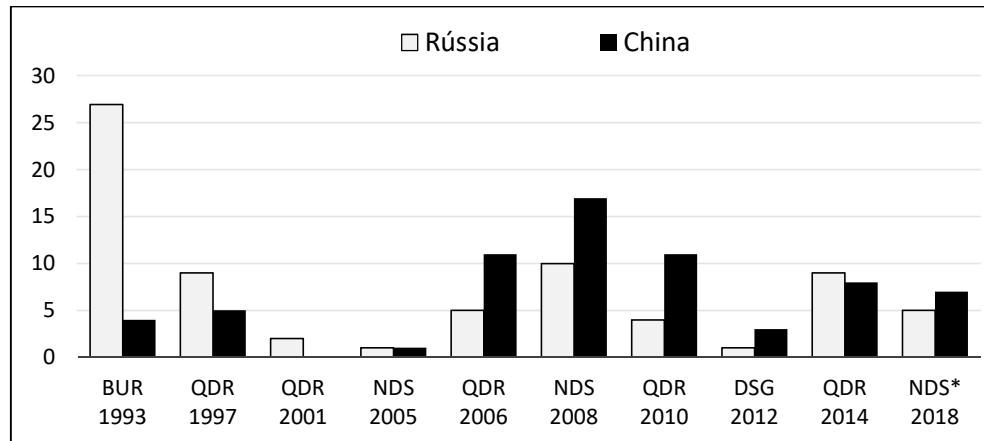
\*

---

<sup>330</sup> Ao estabelecer que a China utiliza uma economia predatória o discurso do DOD rompe com a caracterização da QDR 2006, a qual afirmava que a China e os Estados Unidos eram “parceiros econômicos”. Leitura que àquele tempo contrastava com a NSS do mesmo ano.

A NDS 2018 é um documento que rompe com o discurso diplomático das QDR anteriores e evidência que os Estados Unidos tratam a China como rival e irão atuar para conter o fortalecimento econômico e militar de Pequim. Além disso, reforça implicitamente o entendimento de que a China é a real competidora estratégica dos Estados Unidos. Assim, esse discurso rompe com os termos das QDR anteriores. Desde G.W. Bush os Estados Unidos consideram a China como a grande potência com maior capacidade de ameaçar os seus interesses, porém em todas as QDR até então o Pentágono não apoiava explicitamente a contenção da China. Portanto, a mudança principal no tocante à China é explicitar a leitura do DOD, já perceptível em uma série de ações ao longo dos anos 2000, de que a China deve ser contida e que o Pentágono trabalha com a ideia de que a ascensão da China não será pacífica e nem benéfica aos interesses dos Estados Unidos. A Figura 58 caracteriza a frequência de menções de Rússia e China em relatórios do DOD. A situação da China como preocupação central do DOD, portanto, decorre tanto de elementos qualitativos quanto quantitativos. No período de Obama e Trump a China foi quase sempre mencionada mais vezes do que a Rússia, em antagonismo ao início da década de 1990.

**Figura 58 - Frequência dos termos “Rússia” e “China” em alguns relatórios do DOD**



\* Em 2018, só foi desclassificado o sumário executivo da NDS.

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios indicados.

Por fim, tendo em vista a proximidade, em matéria de conteúdo, com documentos anteriores do período Obama e G.W. Bush, pode-se afirmar que a cosmovisão que orienta a NSS 2017 e a NDS 2018 com relação à China decorre mais da leitura interna do Pentágono, do que da leitura de Trump.<sup>331</sup> A eleição de 2016 removeu o “filtro Obama” do discurso do DOD.

<sup>331</sup> É notável uma crescente visão negativa sobre a China nos documentos do Pentágono como a DSG 2012, a QDR 2014, a NMS 2015 que culminam com a NSS 2017 e a NDS 2018. Em 2015 foi lançada, pelo Estado Maior (*Joint Chiefs of Staff*) dos Estados Unidos, a *National Military Strategy* (NMS). Nesse documento a região da Ásia-Pacífico é a primeira mencionada e é a única caracterizada como um “teatro vital”, afirma-se que será o foco dos



## 4.4 A arena comercial

### 4.4.1 Elementos Gerais

Na campanha presidencial de 2016, os dois candidatos despontaram como críticos da política comercial de Obama (MENDONÇA et al., 2019). Trump foi o mais radical e anunciou um discurso de ruptura em matéria de política comercial. Assim, no processo eleitoral ele elogiou os discursos protecionistas de presidentes anteriores e anunciou sua agenda comercial que envolvia sete pontos: (i) sair do TPP; (ii) reformar a formulação de política comercial; (iii) terminar com os abusos comerciais; (iv) renegociar o NAFTA ou deixar o acordo; (v) classificar a China como manipuladora cambial; (vi) trazer mais denúncias contra a China; (vii) utilizar toda legislação de poder presidencial para combater comércio injusto. (GIBBOM, VESTERGAARD, 2017).

Com palavras duras, Trump atacou reiteradamente o déficit com a China bem como as práticas comerciais e industriais de Pequim. Entre as principais críticas, estavam que a China praticava o roubo de propriedade intelectual, o *dumping* ilegal de produtos e a manipulação cambial. Nas ideias veiculadas por Trump transparece o desejo de desfazer a entrada da China na OMC, ou até mesmo findar com a OMC.

[...] if China does not stop its illegal activities, including its theft of American trade secrets, I will use every lawful — this is very easy. This is so easy. I love saying this. I will use every lawful presidential power to remedy trade disputes, including the application of tariffs consistent with Section 201 and 301 of the Trade Act of 1974, and Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962. (TRUMP, 2016)

As críticas de Trump à China têm lastro nas ideias de Robert Lighthizer, nomeado como USTR em 2017. Em 2010, Lighthizer defendeu uma abordagem “agressiva” para lidar com o “mercantilismo chinês”, argumentando que foi um erro os Estados Unidos passarem o

---

equipamentos de maior capacidade, e as forças armadas dos Estados Unidos irão aprofundar suas alianças e relações de segurança com uma série de países da região: [...] we will press forward with the rebalance to the Asia-Pacific region, placing our most advanced capabilities and greater capacity in that vital theater.” (NMS, 2015, p. 9). Nesse documento é estabelecida a existência de Estados revisionistas: “This 2015 National Military Strategy addresses the need to counter revisionist states that are challenging international norms as well as violent extremist organizations (VEOs) that are undermining transregional security.” (JCS, 2015, p. 1). Na discussão dos Estados revisionistas são elencados em sequência: Rússia, Irã, Coreia do Norte e China. Embora associada aos outros três Estados, as palavras direcionadas a ela são mais amenas, chegando a reafirmar a ideia de que os Estados Unidos apoiam a ascensão da China, expressão já em desuso na QDR 2014. Na NMS é afirmado “We support China’s rise and encourage it to become a partner for greater international security. However, China’s actions are adding tension to the Asia-Pacific region.” Poucos meses depois a Casa Branca envia uma mensagem pública para que o Pentágono silencie suas manifestações sobre a competição contra China. (LARTER, 2016).

*Permanent Normal Trade Relations* com a China (LIGHTHIZER, 2010). O PNTR teria retirado um instrumento crítico de barganha e oferecido maior estabilidade à China, atraindo ainda mais investimentos para o mercado chinês. Lighthizer afirmou, também, que os Estados Unidos têm sido passivos na resposta ao mercantilismo chinês. Para ele seria necessário implementar: maior agressividade, visto que os líderes chineses teriam fortes incentivos domésticos para evitar conflito; impor rigorosamente as leis comerciais, em particular as medidas de AD e de CVD; responder à manipulação cambial chinesa; realizar mais denúncias na OMC com respeito à China; realizar interpretações agressivas das regras da OMC; colocar todas as opções sobre a mesa, de tarifas a restrições quantitativas (*Ibid.*). Os Estados Unidos não poderiam ser escravos do mantra da “consistência com a OMC”, pois a relação com a China é completamente desequilibrada e fundamentada em promessas chinesas não cumpridas.<sup>332</sup> (*Ibid.*)

Portanto, com a eleição de Trump e a escolha de Lighthizer como USTR, chegam ao poder uma leitura comercial agressiva e o retorno de novos métodos, bilaterais e unilaterais, chega ao poder.<sup>333</sup> No que diz respeito aos elementos gerais da agenda comercial é importante notar a efetivação da saída do TPP, bem como a renegociação do NAFTA ocorrida em 2017. Essa renegociação resultou em um novo acordo, nomeado de USMCA, que tem elementos diretos do enfrentamento dos Estados Unidos ao modelo chinês de desenvolvimento, como a cláusula tóxica anti-China. (SUTTER, 2019; WU, 2019).

#### **4.4.2 A Presidential Trade Policy Agenda, o Report to Congress on China's WTO Compliance e o Special 301 Report**

Na PTPA 2017, afirmou-se que os eleitores decidiram por mudanças fundamentais na política comercial dos Estados Unidos, mas isso não implicaria rejeitar o livre comércio e os mercados abertos. Desse modo, a despeito do discurso de ruptura, o propósito maior da política comercial de Trump é pouco inovador: “to expand trade in a way that is freer and fairer for all Americans” (USTR, 2017b, p. 1). É anunciado que os Estados Unidos darão preferência às negociações bilaterais e irão renegociar acordos comerciais que não estiverem trazendo os benefícios esperados para os Estados Unidos. E, além disso, afirma-se que os Estados Unidos

---

<sup>332</sup> Nesse trabalho, Lighthizer afirma: “Indeed, derogation may be the only way to force change in the system, to prompt China to truly live up to the letter and the spirit of its WTO obligations [...] For years, our economic position vis-a-vis China has deteriorated because U.S. policymakers have refused to take the inevitable risks associated with challenging Chinese mercantilism. We need strong leaders who are prepared to make tough decisions, and who will not be satisfied until this crisis has been resolved.” (LIGHTHIZER, 2010, p. 35)

<sup>333</sup> Conforme Mendonça et al (2019), existem muitos paralelos entre o governo Trump e o governo Reagan em matéria de política comercial.

não irão, em função de vantagens geopolíticas, ignorar as práticas injustas de seus parceiros. Segundo o USTR, a saída do TPP sinalizou a nova abordagem comercial dos Estados Unidos, a qual evita o plurilateralismo, mas deixa em aberto a possibilidade de negociações bilaterais com os países integrantes do TPP.<sup>334</sup>

A China é discutida ao final do texto. Na seção sobre a negociação de melhores acordos comerciais é afirmado que as regras da globalização que prometiam benefícios aos estadunidenses, trouxeram vantagens só para só alguns. Desde 2000, o último ano completo sem a China na OMC, o PIB estadunidense cresceu lentamente, com pouco crescimento do emprego e grande perda líquida de empregos no setor de manufaturas nos Estados Unidos (USTR, 2017b, p. 5). O documento então apresenta alguns dados, tendo por marco temporal *a entrada da China na OMC*. Afirmar-se: (i) que de 2000 a 2016 o déficit comercial no setor de manufaturas aumentou 100%; (ii) que o déficit de bens e serviços com a China cresceu mais de 300% de 2000 a 2015; (iii) que a renda média familiar do estadunidense em 2015 é menor que em 2000; (iv) que no período de 2000 a 2017 os Estados Unidos perderam quase 5 milhões de postos de trabalho no setor de manufatura. Além disso, é apresentada uma comparação do crescimento da produção industrial dos Estados Unidos antes e depois da China. De 1984 a 2000 a produção industrial cresceu quase 71%, enquanto de 2000 a 2016 a produção industrial dos Estados Unidos cresceu menos de 9%. (USTR, 2017b, p. 5-6)

O USTR argumenta que os resultados são alarmantes e é necessário trabalhar com o Congresso para estimular o crescimento econômico dos Estados Unidos, sendo afirmado que o atual sistema comercial internacional está sendo ótimo para a China, mas desde a virada do século não gera os mesmos resultados para os Estados Unidos: “while the current global trading system has been great for China, since the turn of the century it has not generated the same results for the United States” (USTR, 2017b, p. 6). Em outras palavras, os Estados Unidos passam a adotar uma leitura de *ganhos relativos* na arena comercial, pelo menos no que diz respeito a Pequim.

No documento a ideia central não é romper com o livre comércio, mas implementar o comércio justo e realizar a busca agressiva pela abertura de mercados. A lógica da *reciprocidade específica*, típica dos anos 1980, retorna ao centro da agenda (MENDONÇA et al., 2019). É afirmada a prioridade das *negociações bilaterais* e a China é apresentada como o

---

<sup>334</sup> Quatro prioridades são anunciadas: (i) defender a soberania nacional dos Estados Unidos sobre sua política comercial; (ii) impor rigorosamente as leis comerciais dos Estados Unidos; (iii) usar todos os tipos de alavancas para encorajar outros países a abrir seus mercados para os Estados Unidos e promover proteção e imposição dos direitos de propriedade intelectual; e (iv) negociar novos e melhores acordos comerciais com os principais mercados. (USTR, 2017b, p. 2).

*principal problema comercial e econômico.* Os Estados Unidos não parecem querer romper com a globalização, mas com globalização desequilibrada, exageradamente benéfica à China. Não se quer reverter para o protecionismo total, mas estabelecer uma agenda mais favorável aos interesses estadunidenses para a globalização. (USTR, 2017b, p. 6). Em outras palavras, busca-se reforma e não revolução.

É afirmado na PTPA 2018 que a OMC, em decorrência do OSC e dos seus “juízes ativistas”, tornou-se disfuncional, pois ao invés de constranger países que distorcem os mercados, como a China, está dando vantagens injustas a eles contra os Estados Unidos. Desse modo, os Estados Unidos buscam reconstruir o sistema de comércio multilateral. (USTR, 2018b, p. 2). A China surge, junto à Rússia, como competidores, desafios que impactam tanto a segurança nacional quanto a política comercial. O USTR afirma que a China tem um modelo econômico estatista com uma participação grande do governo e, em função de ser uma grande economia, ela tem uma capacidade enorme de distorcer os mercados, afetando o sistema comercial e econômico internacional e os Estados Unidos. De acordo com o documento, a China se afastou nos últimos anos dos princípios de mercado e aloca os recursos globais de modo problemático, deixando todos mais pobres, inclusive a própria população chinesa.

O USTR afirma, então, que a China tem o direito soberano de agir assim, mas também os Estados Unidos têm o direito soberano de não aceitar e que: “United States, as a sovereign nation, is free to respond. Under President Trump’s leadership, we will use all available tools to discourage China – or any country that emulates its policies – from undermining true market competition.” (USTR, 2018b, p. 4). E, em provável referência ao OSC da OMC, é afirmado que “We will resist efforts by China – or any other country – to hide behind international bureaucracies in an effort to hinder the ability of the United States to take robust actions, when necessary, in response to unfair practices abroad.” (USTR, 2018b, p. 4).

Fazendo outra menção à NSS 2017, o USTR afirma que a política comercial irá proteger o objetivo na estratégia de segurança nacional de manter a liderança em pesquisa e tecnologia, protegendo a propriedade intelectual estadunidense. É mencionada a investigação em curso sobre as práticas comerciais chinesas no que diz respeito a seção 301 do ato de comércio de 1974 e que a ação por meio da seção 301 será feita, se necessário, para impedir a China de se beneficiar de práticas injustas.

Esse documento é o primeiro desde o fim da Guerra Fria a fazer referência direta à NSS. Pode-se notar, em conjunto ao PTPA 2017, que aliados e parceiros dos Estados Unidos não devem esperar benefícios comerciais tão-somente por esse status, mas adversários serão combatidos comercialmente. Desse modo, a política comercial de Trump não é propriamente

protecionista; é, conforme Vangrasstek (2019, p. 428), uma política mercantilista: “Mercantilists see trade as an essential component in power relations between states, believe that any country’s gain is necessarily another’s loss, and argue that the state should intervene to promote a positive trade balance.”

Passando a discutir o RCC, nota-se que o documento de 2017 é o primeiro em que a “política industrial” é a primeira seção a ser discutida. De 2004 até 2016 o subtítulo está presente, mas sempre atrás do subtítulo “direitos de propriedade intelectual”. A questão não é banal, pois como já foi dito o conceito central do relatório que embasou a guerra comercial foi o *forced technology transfer*. Ao discutir as políticas industriais são mencionadas, na ordem, a transferência de tecnologia; o plano industrial *Made in China 2025*; a inovação endógena; as restrições aos investimentos; subsídios; excesso de capacidade; restrição a exportação; imposto sobre valor adicionado; proibição da importação de produtos remanufaturados; banimento de materiais recuperáveis; padrões; compras governamentais; e legislação comercial.

No documento de 2017, desponta a ideia de que não é possível resolver os problemas com a China apenas ampliando o número de denúncias na OMC, e que isso ainda desvia as atenções da gravidade do desafio que são as políticas chinesas não fundamentadas no mercado: “The notion that our problems with China can be solved by bringing more cases at the WTO alone is naïve at best, and at worst it distracts policymakers from facing the gravity of the challenge presented by China’s non-market policies.” (USTR, 2017a, p. 5). Afirma-se que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC é incapaz de conter um membro quando ele decide seguir um regime comercial liderado pelo Estado, de caráter mercantilista. O USTR afirma no RCC 2017: “it seems clear that the United States erred in supporting China’s entry into the WTO on terms that have proven to be ineffective in securing China’s embrace of an open, market-oriented trade regimes” (USTR, 2017a, p. 2)

No documento de 2018 o sumário executivo é excepcionalmente sucinto, tendo apenas duas páginas. A leitura de 2017 é reafirmada, inclusive a crítica às promessas descumpridas reiteradamente pela China. É afirmado que as práticas comerciais da China prejudicam os demais membros da OMC. Ao final, o USTR argumenta que a abordagem dos Estados Unidos é mais agressiva e que agora se está utilizando *all available tools* para responder ao desafio único e sério apresentado pela China, porém: [...] the goal for the United States remains the same. The United States seeks a trade relationship with China that is fair, reciprocal and balanced.” (USTR, 2018a, p. 3).

Com relação ao S301, é notável também a continuidade das preocupações. Em 2017 e 2018 a China continuou sendo classificada como PWL e sujeita ao monitoramento da Seção

306, bem como foi o país mais mencionado no documento. Na seção China do S301 há a continuidade da tendência lançada no período Obama de preocupações relacionadas aos temas tradicionais de IPR e aos novos temas conexos à política industrial chinesa. No documento de 2017 o principal ponto são as preocupações com as políticas de inovação endógena da China. Nesse documento são destacadas as preocupações com os segredos comerciais, com a transferência de tecnologia, a política industrial e de inovação, produção e venda doméstica e externa de mercadorias falsificadas. A seção China do S301 de 2018 não apresenta novidades significativas, recolocando o discurso de 2017.

\*

Nos documentos comerciais do período Trump há uma linguagem mais dura com relação à China, um senso de urgência maior com relação ao desafio chinês, e a continuidade da China como a grande ameaça percebida pelo USTR. A leitura de que a China é percebida como a ameaça central decorre da Guerra Comercial, da centralidade da China nas denúncias dos Estados Unidos na OMC, da quantidade de menções nos documentos, do modo como ela é tratada nesses documentos, de certos termos presentes no TPP e, ainda, da cláusula tóxica inserida no USMCA.<sup>335</sup> Do ponto de vista quantitativo, a China segue sendo o principal país na agenda na PTPA e S301 de 2017 e 2018, sendo mais mencionada que qualquer outro país.

Além disso, nos documentos do USTR é notável que o problema chave identificado pelo USTR é o impacto das práticas chinesas nas empresas e nos empregos dos Estados Unidos e não o déficit comercial.<sup>336</sup> A crítica dos Estados Unidos não é contra a globalização em si, mas contra a globalização mais benéfica à China do que aos Estados Unidos. O problema crucial, de acordo com Lighthizer (2018), é que a política industrial chinesa é uma ameaça existencial às vantagens comparativas dos Estados Unidos.<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> A participação relativa da China nas denúncias dos Estados Unidos na OMC decaiu no período Trump, porém não é por esse canal que a administração busca pressionar Pequim, mas pela via bilateral e unilateral.

<sup>336</sup> A ideia de colmatar o déficit comercial mediante tarifas bilaterais é uma impossibilidade, e, na verdade, geraria desvio de comércio para países menos eficientes. Além disso, o déficit comercial dos Estados Unidos, como observa Gilpin (2001), é um déficit crônico e tem muito mais a ver com fatores macroeconômicos, como a baixa taxa de poupança doméstica, do que com a “trapça” de parceiros comerciais. A ideia de combater o déficit comercial ou o déficit orçamentário não parecem estar presentes na administração Trump, visto que o governo praticou em 2017-2018 uma política fiscal expansionista, diminuindo impostos e aumentando os gastos militares, o que sinaliza baixa preocupação com o equilíbrio orçamentário e o equilíbrio da balança comercial.

<sup>337</sup> Para compreender a razão desse processo é interessante o argumento de Drezner: “If a foreign country achieves technological progress in a U.S. export industry, it increases the supply and lowers the price of goods in that sector. Increased international competition in traditional export sectors deteriorates the terms of trade for the United States, rendering the U.S. economy worse off vis-à-vis the previous trade situation.” (DREZNER, 2006, p. 27). Nessa leitura, a competição oligopolista que retira fatias de mercado de empresas dos Estados Unidos é prejudicial diretamente às empresas e à própria economia americana. Uma ideia que Lighthizer parece subscrever.

As preocupações com as práticas industriais chinesas são ampliadas, mas a mudança estabelecida por Trump não diz respeito aos fins, mas aos meios. Como os próprios documentos indicam, no que diz respeito a China a inovação fundamental de Trump e Lighthizer é a *mudança de método* para defender os interesses econômicos tradicionais dos Estados Unidos, e não de objetivo.<sup>338</sup>

Nesse sentido, a ruptura completa com o liberalismo é uma contradição aos interesses básicos da economia dos Estados Unidos e não está na agenda, porquanto o liberalismo econômico é um instrumento de fortalecimento do poder estrutural dos Estados Unidos (ROMANO, 2019). Antes que essa ruptura, os Estados Unidos querem reconstruir a ordem econômica liberal para melhor favorecer-los, notando a China como o elemento mais prejudicial na atual configuração.

A leitura agressiva da administração Trump e o recurso a métodos excepcionais denota que o desafio chinês é real e prejudicial às empresas e ao poder dos Estados Unidos.<sup>339</sup> Em conjunto a outros fatores – tais como a leitura documental, as ações tarifárias, as ações na OMC e a tentativa de internacionalizar princípios antagônicos ao modelo chinês – sinaliza que os Estados Unidos percebem que a China deixou de ser exclusivamente provedora de mão de obra barata e passou a competir em estruturas oligopolistas de altos rendimentos, bem como pretende ampliar a sua participação nessas estruturas, conforme anuncia o “Made in China 2025”. A mudança na *estrutura produtiva*, identificada no Capítulo 1, é reconhecida e rechaçada e o governo Trump declara que os Estados Unidos não aceitarão a dissolução do seu poder nessa estrutura, sobretudo se o Estado ascendente não é subalterno do ponto de vista militar.

---

<sup>338</sup> No plano retórico e nos métodos Trump substituiu, conforme a tipologia de Mead (2001), o wilsonianismo pelo jacksonismo, mas em matéria de objetivos manteve o *hamiltonianismo*.

<sup>339</sup> Há importante similaridade na caracterização trumpista do “desafio chinês” com a leitura de Huntington (1993, p. 72-81) sobre o “desafio japonês” no seu tempo: “The threat to American economic primacy from Japan is serious [...] Japanese strategy is a strategy of economic warfare. [...] American national security, in a narrow sense, could be affected if the Japanese expand their lead in a variety of military important technologies. [...] the growth of Japanese economic power threatens American economic well-being. The loss of markets means that American factories close and jobs migrate offshore. [...] American influence in third countries declines relative to that of Japan. [...] For the United States, the loss of economic primacy to Japan could be highly damaging, as would have been the loss of political-military primacy to the Soviet Union.”

## Conclusões

*Permanecer na defensiva indica poder insuficiente; atacar, superabundância de poder.*

– Sun Tzu, A arte da Guerra [Sec. V a.c.] (Trad. Candida Bastos)

*Réia submetida a Crono pariu brilhantes filhos [...] E engolia-os o grande Crono tão logo cada um do ventre sagrado da mãe descia aos joelhos, tramando-o para que outro dos magníficos Uranidas não tivesse entre os imortais a honra de rei. Pois soube da Terra e do Céu constelado que lhe era destino por um filho ser submetido apesar de poderoso, por desígnios do grande Zeus.*

– Hesíodo, Teogonia [Sec. VIII a.c.] (Trad. Jaa Torrano)

Compreender a política internacional contemporânea é um desafio, porquanto as decisões fundamentais são sigilosas e poucos documentos internos são públicos.<sup>340</sup> Logo, é fundamental recorrer à história, visto que ela revela os padrões de comportamento das sociedades e dos tomadores de decisão. É necessário, também, examinar as iniciativas e os discursos dos estadistas, afinal eles sinalizam, não de forma transparente, os interesses e as prioridades. Desse modo, esta pesquisa tentou capturar os aspectos “essenciais” da política dos Estados Unidos para a China.<sup>341</sup>

No Capítulo 1, observou-se que as ideias e os conceitos de Susan Strange são interessantes guias para compreender as relações internacionais. A partir dessa orientação, caracterizou-se que os Estados Unidos continuam sendo a hegemonia estrutural: o seu domínio é muito forte nas estruturas militar e financeira, é forte na estrutura de conhecimento e é superior na estrutura produtiva, embora em declínio relativo. Foi afirmado que a diminuição na disparidade de poder nessa última estrutura está relacionada à ascensão da China e de suas empresas. A partir desse diagnóstico, foram criticadas duas leituras influentes sobre a hegemonia dos Estados Unidos – a hipótese do declínio terminal e a hipótese da unipolaridade estática – e foi afirmado que essa hegemonia é robusta no tempo presente, porém mais frágil no futuro de longo prazo em decorrência da incipiente mudança na distribuição de poder.

---

<sup>340</sup> A mínima distância histórica pode levar a que processos importantes não sejam notados e que processos aparentemente relevantes, mas futuramente marginais, sejam sobrevalorizados (ELIAS, 1998). Ademais, como lembra Tullo Vigevani, mesmo os documentos internos não são palavra final ao debate, devem ser interpretados. Ele também pontua que muitas decisões e lógicas ficam no nível oral e não são documentadas.

<sup>341</sup> Para Hegel, Sartre (1943) e Kosik (1976) é por meio das aparências que se encontraria a verdade, a essência. Conforme a máxima latina: *Acta exteriora indicant interiora secreta*.



Indicou-se, a partir da teoria dos sistemas, que essa mudança é reversível e, a despeito das impressões históricas, inexistente ciclo vital das hegemonias. Ao final, foi defendido que essa dinâmica estrutural gera pressões sobre o comportamento dos Estados Unidos e da China, isto é: ao projetar certo futuro, ela lança uma sombra sobre o presente e condiciona comportamentos a favor e contra a materialização desse futuro. Com isso, foi apresentada a hipótese de que a mudança produtiva projeta um futuro de “dissolução da hegemonia” e essa projeção conduziria os Estados Unidos ao revisionismo, sobretudo o comercial, para impedir a redução dos seus benefícios exclusivos.

No Capítulo 2, foi discutida a trajetória histórica da política dos Estados Unidos para a China e argumentou-se que a divisão em três padrões bipartidários é mais explicativa do que a ideia de que desde Nixon essa política é fundamentada no “engajamento” com episódios esporádicos de tensão. Defendeu-se que ocorreu uma mudança de fundamento com o fim da Guerra Fria e que, em matéria de objetivos estratégicos, a política para a China é mais uma política de Estado, do que uma política de governo.

No Capítulo 3, foi analisada a política para a China de Barack Obama e as percepções do Executivo nos documentos selecionados. No item 3.1, notou-se que a Ásia Pacífico foi desde o início uma prioridade e que a China era um elemento de destaque nos principais projetos de Obama, como o pivô asiático e o TPP. As tensões sino-americanas cresceram após 2010 em decorrência de divergências com relação a venda de armas para Taiwan, disputas territoriais nos mares do Sul e do Leste da China, práticas comerciais de Pequim bem como em relação à atuação da Casa Branca no Oriente Médio. Na arena de segurança, a Agenda Marshall continuou a ser implementada; os Estados Unidos fortaleceram a parceria de defesa com a Índia, reformaram o acordo de defesa com a Austrália e aproximaram-se de outros países do entorno estratégico da China, como Vietnã e Mianmar. O governo Obama evitou a retórica de confronto, mas realizou uma fracassada campanha diplomática contra o AIIB, banco patrocinado por Pequim, que evidencia as inconsistências no discurso oficial de Washington com relação ao apoio à ascensão chinesa.

No item 3.2, foi observado que Barack Obama caracterizou a China como um desafio geopolítico nos debates eleitorais de 2008. Nos debates de 2012, a China passou a ser um tópico chave, em decorrência dos discursos de Mitt Romney que aventou medidas comerciais duras e unilaterais contra a China, visando combater as práticas comerciais desleais. Obama não ficou na defensiva e afirmou que as suas negociações na Ásia buscavam pressionar a China a mudar o seu comportamento comercial. Nesses debates, Obama classificou que a China era uma adversária no tempo presente, mas poderia ser uma parceira no futuro. Nos discursos do SOTU,

notou-se que Obama apresentou reiteradamente a China como uma adversária econômica, que deveria ser superada pelos Estados Unidos. Essa imagem foi reforçada sobretudo em 2015 e 2016 quando o presidente afirmou que o TPP teria por objetivo impedir que a China venha a ser um *Estado constituinte (rule maker)* do regime comercial.

No item 3.3, observou-se que as NSS de Obama sustentaram um discurso moderado, ou diplomático, para a China – elencando áreas de cooperação e desacordo – bem como anunciaram o apoio à ascensão de Pequim. Pontuou-se que as preocupações dos Estados Unidos com relação à China cresceram entre 2010 e 2015 e foi notado nos dois documentos a diferença dos termos lançados para a China e para a Índia. Na NSS 2015, um documento mais pessimista, a região da Ásia Pacífico foi a primeira a ser discutida, reconhecendo a prioridade estratégica dos Estados Unidos anunciada no pivô asiático, mas já presente tacitamente em outros documentos estratégicos anteriores. Ao discutir a QDR, notou-se que o DOD continuou percebendo a China como a principal adversária no documento de 2010, de modo que o conceito de *Air-Sea Battle* está relacionado ao problema do A2/AD que é articulado, sobretudo, à China. Na QDR 2014, ocorre uma sutil mudança de discurso e o DOD não reafirma o apoio à ascensão da China, destoando dos outros três documentos discutidos na arena de segurança do período Obama.

No item 3.4, notou-se que a China foi o principal alvo das reclamações dos Estados Unidos na OMC e objeto importante do uso de remédios comerciais como AD e CVD. O presidente democrata fez poucos esforços para evitar o naufrágio da Rodada Doha e as duas grandes iniciativas comerciais de Obama (TPP e TTIP) tem relação direta com a China. Na principal iniciativa comercial, o TPP: (i) a China não era um Estado constituinte do regime; (ii) provisões do acordo antagonizavam elementos nucleares do modelo chinês de desenvolvimento, como as empresas estatais; (iii) os principais beneficiados seriam países no entorno estratégico chinês, como Vietnã, inserindo-os na órbita econômica e política de Washington; (iv) se a China não aderisse ao acordo ela teria a maior perda econômica absoluta e desvio de comércio adverso; (v) seria mais custoso para Pequim aderir, tendo em vista a leitura da China como adversária econômica e geopolítica e a leitura de Obama de que a entrada da China na OMC teria sido fraca; e (vi) os Estados Unidos poderiam até mesmo vetar a entrada da China no acordo. Portanto, o TPP contrariava diretamente interesses centrais da China, tanto no plano estratégico quanto no plano econômico, e criava um dilema: se não aderisse ao acordo ela seria o país com maior perda econômica absoluta, bem como teria perda política e caso tentasse aderir tenderia a sofrer exigências desproporcionais ou mesmo um veto dos Estados Unidos. Com relação aos documentos comerciais, observou-se que a China é a principal

preocupação do USTR tanto em sua agenda comercial mais ampla, como na agenda de proteção aos direitos de propriedade intelectual. Se Pequim já era a principal preocupação desde o período de G.W. Bush, após 2008 há uma mudança qualitativa e todos os três documentos comerciais criticam as políticas industriais chinesas. Na PTPA, foi mantida a tendência quantitativa em que a China é o país mais citado e o governo Obama reiteradamente afirmou, de 2012 em diante, a disposição de utilizar *all available tools* para fazer a China cumprir as regras internacionais. Nesses documentos foi identificado o fortalecimento das ideias de comércio justo (*fair trade*), sobretudo a ideia de equilibrar a arena de jogo (*level the playing field*). Percebeu-se no RCC que a política industrial da China continuou sendo a preocupação fundamental e o USTR concentrou atenções nas empresas estatais chinesas, na transferência de tecnologia e nos segredos comerciais, temas que dominaram a agenda e foram normatizados no TPP. No S301, as preocupações com a política industrial também ganham importante espaço, modificando a ênfase anterior em problemas de pirataria, falsificação e *enforcement*. Em síntese, a China não é mais vista como um *Estado normal* (locus de oportunidades e problemas) do ponto de vista comercial, mas como um *Estado adversário* sendo a política industrial chinesa percebida como a maior ameaça ao poder econômico dos Estados Unidos, consolidando a percepção iniciada no segundo mandato de G.W. Bush.

No Capítulo 4, foi discutida a política para a China de Donald Trump. Foi observado no primeiro item que em 2016, antes de investido no cargo, Trump criou atritos na relação bilateral quando recebeu o telefonema da presidente de Taiwan, do DPP, e aventou utilizar a *one China Policy* como uma ficha de barganha. O presidente republicano também escolheu uma equipe de governo notadamente anti-China, com nomes como Peter Navarro, Steve Bannon e Robert Lighthizer para o primeiro escalão. No entanto, o ano de 2017 foi relativamente tranquilo para as relações bilaterais e o governo esperou a viagem de Trump à China, em novembro, para começar as suas ações e o enfrentamento. Em dezembro de 2017, com a publicação da NSS, o enfrentamento direto à China começa a se materializar, sendo efetivado em 2018. Em março de 2018, Trump estabeleceu tarifas contra produtos oriundos da China, movimento replicado por Pequim contra os Estados Unidos, iniciando a Guerra Comercial. No mesmo ano aumentaram as operações militares de *Freedom of navigation* e a Casa Branca fez protestos e chamou embaixadores de países caribenhos que trocaram o reconhecimento de Taiwan para a China, ameaçando os demais países que cogitavam fazer a troca. Além disso, foram criadas restrições ao investimento externo nos Estados Unidos, visando sobretudo diminuir as aquisições chinesas de empresas que favoreceriam a ascensão produtiva e tecnológica da China. Também foi fortalecida a campanha diplomática contra a empresa chinesa Huawei e figuras de alto escalão

– como o secretário de estado, o secretário de defesa e o USTR – fizeram viagens internacionais para afirmar o envolvimento da empresa com a espionagem e com o governo chinês.

No item 4.2, observou-se a continuidade da tendência das eleições de 2012, de modo que a China seguiu sendo um tópico importante e os dois candidatos à presidência a criticaram, em particular no tocante às práticas comerciais. Novamente, o representante do partido desafiante, Trump, utilizou um discurso mais áspero contra Pequim do que o do partido da situação. No SOTU, notou-se que a China seguiu sendo apresentada como uma adversária econômica, como no período Obama, e também começou a ser caracterizada como uma adversária geopolítica.

No item 4.3, foi observado que a China foi classificada na NSS 2017 como um Estado revisionista e desleal a ser combatido, rompendo com o discurso diplomático prévio. Nesse documento, a despeito de serem classificados dois revisionistas, observou-se que a China é percebida como a principal ameaça interestatal, pois é a mais citada, a sua influência é vista como uma ameaça em diversas regiões do planeta, e ela surge como um desafio geopolítico e geoeconômico. Além disso, foi pontuada a continuidade no pivô asiático anunciado por Obama, o qual, com outras expressões, é reafirmado. Em seguida foi discutida a NDS na qual o Pentágono afirma que é a competição interestatal, e não o terrorismo, a principal ameaça aos Estados Unidos. O DOD reverte o discurso diplomático anterior, incluindo o silêncio da QDR 2014, e afirma ser contrário à ascensão da China nos moldes atuais. Nesse documento apenas a China foi classificada explicitamente como uma competidora estratégica. Ao final, afirmou-se que a leitura que orienta os dois documentos estratégicos é mais do DOD, do que Trump.

No item 4.4, foi notada a continuidade das preocupações do USTR, mas a disposição de utilizar novas armas para proteger os interesses dos Estados Unidos. O USTR afirmou que a OMC é incapaz de dar conta dos problemas gerados pelo modelo mercantilista chinês. Nas PTPAs, notou-se que, para os Estados Unidos, o principal problema é a distribuição dos ganhos relativos da globalização, e não a globalização em si. Nesse documento, foi afirmado que a globalização é exageradamente benéfica à China e menos positiva aos Estados Unidos. Subjacente ao diagnóstico está a ideia de Lighthizer (2010) de que a entrada da China na OMC foi um erro. No RCC, foi notado que a preocupação com a política industrial chinesa é ainda mais destacada, de modo que no período Trump ela é o primeiro subtítulo a ser discutido, superando os direitos de propriedade intelectual. E também observou-se a continuidade das preocupações com relação à política industrial chinesa no S301.

Considerando os dois capítulos, pode-se afirmar que a China foi percebida e tratada como uma adversária geopolítica e econômica pelo governo Obama, que a confrontou de modo

pragmático, com uma retórica diplomática, priorizando a disputa institucional, “por meio das regras”. Por outro lado, o governo Trump percebeu a China como uma adversária geopolítica e econômica a ser confrontada “pelos meios necessários”. Na era Trump a retórica do Executivo foi mais hostil, foram ampliadas as áreas de competição e despontou um senso de urgência maior com relação à contenção de Pequim. O Quadro 3 apresenta as principais leituras e decisões de Trump e Obama com relação à China.

**Quadro 3 - Comparação das posições e políticas de Obama e Trump para a China**

➤ <b>Sobre a China</b>	➤ <b>Obama</b>	➤ <b>Trump</b>
<b>Imagem negativa no debate eleitoral</b>	Adversária geopolítica (2008); Adversária econômica (2012)	Inimiga econômica
<b>Retórica eleitoral</b>	Pragmática, China adversária	Hostil, China inimiga econômica
<b>Público doméstico (SOTU)</b>	Adversária econômica	Adversária econômica/geopolítica
<b>Agenda Marshall</b>	Implementou	Implementou
<b>Embargo de armas</b>	Manteve	Manteve
<b>Principal competidor (DOD)</b>	China	China
<b>Região prioritária (NSS)</b>	Ásia Pacífico	Indo-Pacífico
<b>One China Policy</b>	Apoio formal	Apoio formal
<b>Ideia básica na NSS</b>	Apoio à ascensão da China, mas há problemas	China adversária revisionista
<b>QDR / NDS (DOD)</b>	QDR 2010 <i>Air-Sea Battle</i> ; QDR 2014 não afirma apoiar ascensão da China	NDS China é a competidora estratégica (explícito)
<b>Países que retiraram reconhecimento de Taiwan</b>	Negligência tradicional	Combater
<b>Venda de armas a Taiwan</b>	Manteve	Manteve
<b>Campanha diplomática contrária</b>	Contra o AIIB	Contra a Huawei
<b>Necessidade da China para resolver problemas globais</b>	Importante, acordo Irã, Coreia do Norte e acordo climático	Não, bilateralismo é suficiente
<b>Conter mercantilismo chinês</b>	Sim, <i>All available tools</i>	Sim, <i>All available tools</i>
<b>Principal canal de combate ao mercantilismo chinês</b>	Plurilateralismo e multilateralismo	Unilateralismo e bilateralismo
<b>Entrada da China na OMC</b>	Erro, termos fracos	Erro monumental
<b>Pressionar China via OMC</b>	Sim	Sim, mas insuficiente
<b>TPP</b>	Acordo chave para a China não ser um <i>rule-maker</i>	Acordo fraco que vai acabar beneficiando a China
<b>Ameaça chave (USTR)</b>	Política industrial e empresas estatais da China	Política industrial e empresas estatais da China
<b>Leitura básica</b>	Adversária a ser contida nas arenas de segurança e comércio por meio das regras	Adversária a ser combatida nas arenas de segurança e comércio pelos meios necessários

\* Com o fundo cinza as áreas de desacordo mais significativas

Fonte Elaboração própria

Logo, a despeito de diferença de retórica e de método de contenção, há muita proximidade nos objetivos estratégicos para a China. Na arena de segurança, a Agenda Marshall foi aprofundada e quando despontaram perspectivas de ganhos relativos da China, como o AIIB ou a Huawei no 5G, a Casa Branca realizou campanhas diplomáticas para tentar bloqueá-los. Na arena comercial, buscou-se com métodos diferentes combater a política industrial chinesa. Na arena doméstica, a construção da imagem da China (SOTU) foi negativa, sobretudo com relação às práticas comerciais. Assim, a transição de poder para o governo Trump envolve uma “mudança de programa” (HERMANN, 1990), não uma mudança de objetivos. Logo, é inapropriado afirmar que Trump realizou uma ruptura de fundamento na política para a China, como sugerem leituras oficiais (Cf. PENCE, 2018). Essa política foi modificada substantivamente antes, a mudança de Trump é de método, retórica e intensidade na persecução de objetivos anteriores. Obama e Trump usam meios distintos, mas tem fins similares.

### **O quarto padrão bipartidário da política dos Estados Unidos para a China**

Ainda que exista proximidade na arena de segurança – visto que no período anterior a China também era tratada como competidora geopolítica –, é notável o contraste da era Obama-Trump com o terceiro padrão. É importante relembrar a lógica desse padrão que, na arena de segurança, tinha por objetivo o balanceamento de poder da China em decorrência da leitura de que, sem a Guerra Fria, ela se tornava uma adversária geopolítica, ideia forte após 1996 e que ganha materialidade, sobretudo, a partir de 1999 com a expansão do embargo de armas e a “conquista de posições” contra a China. No período de G.W. Bush, a China já é percebida como a principal competidora estratégica dos Estados Unidos. Por outro lado, na arena comercial a Casa Branca busca uma integração funcional da China ao sistema liberal de comércio, a qual beneficiaria o braço econômico do poder dos Estados Unidos com mais acesso a mercados de produção e venda. Além disso, até o primeiro mandato de G.W. Bush a preocupação fundamental do USTR era com a pirataria e falsificação de produtos, a imposição legal do regime de IPR da China e o acesso ao mercado chinês; a China era percebida, do ponto de vista econômico, como um *Estado normal*, locus de oportunidades e problemas, e não como um *Estado adversário*. A política industrial chinesa não era vista como uma real ameaça quando a China entrou na OMC. Além disso, um vetor fundamental de sustentação do padrão foi a pressão política do *big business* – notadamente em 1989, 1993, 1999 e 2000 – em favor de relações comerciais normais com a China. Desse modo, o terceiro padrão foi uma política

bifurcada dos Estados Unidos, combinando simultaneamente contenção na arena de segurança e integração comercial. Nesse delicado arranjo, os Estados Unidos buscavam maximizar o seu poder econômico sem prejudicar a sua preponderância militar e política.

Na era Obama e Trump, a leitura de que a China é uma adversária econômica e geopolítica, o objetivo estratégico de evitar ganhos relativos chineses e as iniciativas para estrangular a política industrial de Pequim (o modelo chinês de desenvolvimento) indicam que o fundamento do terceiro padrão bipartidário foi modificado. Se no terceiro padrão, a China não tinha centralidade nos debates eleitorais e não era construída como adversária econômica no SOTU, ocorre o inverso no período de Obama-Trump. Se no terceiro padrão a China é tratada como um Estado normal no PTPA e no S301, na era Obama-Trump ela é o país central da agenda, é percebida como Estado adversário e é grande a preocupação com a sua política industrial e as suas SOE. Além disso, em contraste com a era G.W. Bush em que a China estava na mesa de negociação da Rodada Doha sendo, de certo modo, um Estado constituinte, no período posterior as principais iniciativas comerciais não têm a China como constituinte do regime e as provisões visam constranger o modelo de desenvolvimento da China.

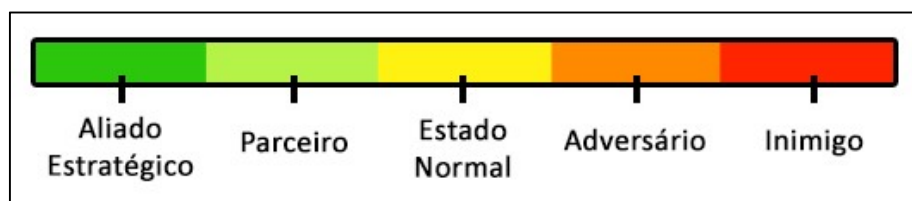
O TPP de Obama e a Guerra Comercial de Trump são métodos distintos, mas anunciam que os Estados Unidos revisam a sua política comercial de modo não só a beneficiar as suas empresas, mas fortalecer laços estratégicos com aliados e parceiros bem como impor custos ao fortalecimento econômico chinês. Desde o segundo mandato de G.W. Bush, os Estados Unidos notam o prejuízo que o seu braço econômico de poder está sofrendo com a competição chinesa. Foi no governo Obama, porém, que as respostas ao desafio ganharam materialidade e centralidade na política comercial. Desse modo, os Estados Unidos parecem buscar eliminar o duplo risco de a China tomar as altas fatias de mercado das suas multinacionais e, ainda, ganhar estatura geopolítica reduzindo os privilégios sistêmicos da hegemonia.

Desse modo, pode-se afirmar que surgiu o quarto padrão da política para a China, nucleado na ideia de que a China é uma adversária geopolítica, para o DOD e a Casa Branca, e uma adversária geoeconômica a ser combatida, para o USTR e a Casa Branca. Se o terceiro padrão era nucleado no autofortalecimento dos Estados Unidos, o quarto tem a ideia de manter o autofortalecimento e, simultaneamente, solapar o fortalecimento da China. Em outras palavras, a Casa Branca, perante o enfraquecimento relativo do seu poder na estrutura produtiva, praticou uma política comercial revisionista contra a China, visando realinhar os fundamentos do comércio internacional em seu favor. Em conjunto a outras similaridades apresentadas, é possível concluir que as políticas externas para a China de Obama e Trump têm

muita proximidade em matéria de objetivos, bem como tem fundamentos distintos em relação aos governos anteriores. Há, portanto, lastro empírico para a hipótese da pesquisa.

Para ilustrar o argumento, é interessante o utilizar uma tipologia sobre a percepção estratégica dos Estados Unidos em relação a outros Estados, a qual pode ser aplicada de modo integral ou conforme arenas de interação.<sup>342</sup> A partir do discurso estratégico dos Estados Unidos é possível projetar cinco categorias básicas segundo as quais os outros Estados são percebidos: (i) Aliado Estratégico; (ii) Parceiro; (iii) Estado normal; (iv) Adversário; (v) Inimigo.

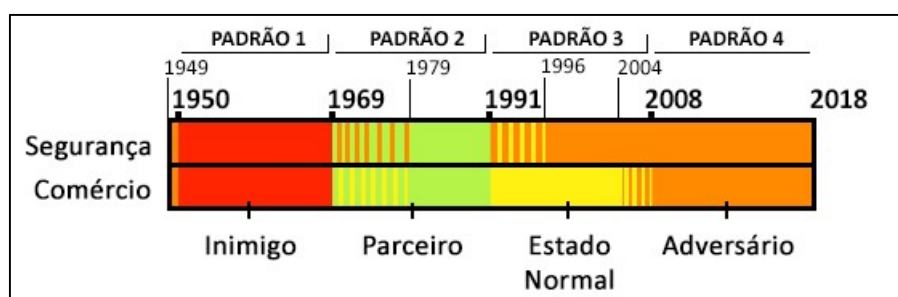
**Figura 59 - Tipologia da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre outro Estado**



Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista o argumento delineado, pode-se afirmar que a China foi percebida: como uma inimiga nas arenas de segurança e comércio de 1950 a 1968; como parceira ao longo do período de 1969 até 1991; como uma adversária na arena de segurança e um Estado normal na arena de comércio de 1992 a 2008; e como adversária nas arenas de segurança e comércio de 2009 a 2018, conforme a Figura 60.

**Figura 60 – Síntese da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre a China, 1949-2018**



Fonte: Elaboração própria.

<sup>342</sup> Para Art (2003), Reino Unido e Japão deveriam ser tratados como aliados estratégicos por possibilitarem a projeção de poder no continente europeu e no leste da Ásia, além de serem centros industriais avançados. De outro lado, a maior parte dos Estados da OTAN e a Coreia do Sul são vistos entre o conceito de aliado estratégico e o de parceiro. Segundo Art (2003), a Coreia do Sul não é um aliado indispensável. Israel é vista para muitos *policymakers* como aliada estratégica, já para Mearsheimer e Walt (2006) deveria ser tratada como um Estado normal. Ao mesmo tempo, a URSS nos períodos tensos da Guerra Fria, o Irã após a revolução de 1979, o Iraque na década de 1990 e a Coreia do Norte nuclearizada, são percebidos como inimigos.



## A queda do terceiro padrão

Se o terceiro padrão bipartidário foi rompido, qual seria a causa dessa ruptura? A pesquisa dessa dissertação examinou as ideias e ações do Executivo, de modo que não foram discutidos os outros agentes da mudança (HERMANN, 1990), o que limita uma resposta definitiva. Contudo, é possível aventar, a partir da dinâmica mapeada no Capítulo 1 e de alguns pontos considerados (e.g. Figura 14; Figura 42; relatórios do RCC; COHEN, 2019, p. 287), a hipótese de que *a ascensão produtiva chinesa* modificou a leitura do *big business* sobre os benefícios da integração econômica da China ao sistema liberal de comércio, reorientando a política do Executivo.<sup>343</sup>

De fato, como notado no Capítulo 1, o modelo chinês de desenvolvimento e sua política industrial estão sendo eficazes. A subordinação estratégica ao capital internacional (SAWAYA, 2011) ou o *nó temporal no grande capital* gera reais ameaças aos interesses econômicos e militares dos Estados Unidos.<sup>344</sup> Desse modo, ao contrário do desejado na era Clinton, a China não está se tornando um simples lócus de reprodução do capital internacional e de oportunidade de lucros, mas um lócus de competição, conquistando fatias de alto valor no seu próprio mercado e em terceiros países, competindo e por vezes superando as multinacionais estabelecidas, muitas de base nos Estados Unidos.<sup>345</sup> A conquista de terreno econômico faz com que a China deixe de ser percebida como oportunidade de altos lucros, como no período Clinton, para ser notada como uma ameaça e competidora. Em outras palavras, reproduzindo o padrão asiático de desenvolvimento em grande escala, a China não está entrando no sistema internacional com o papel subalterno e funcional desempenhado pela América Latina (SAWAYA, 2011).<sup>346</sup> Logo, é por esse histórico e pela ascensão produtiva, e não pelo próprio anúncio, que o plano “Made in China 2025” é percebido como uma importante ameaça. (BEHSUDI, 2017)

<sup>343</sup> A ideia de determinantes internacionais conduzindo a processos domésticos é caracterizada por Gourevitch (1978) com o conceito de “segunda imagem invertida”.

<sup>344</sup> Esse nó é bem caracterizado pela USCC (2006, p. 172): “But U.S. automakers are facing a dilemma. Currently, investing in China seems to make good business sense. Servicing the rapidly growing Chinese market can yield high profits. But with China’s requirements that foreign auto firms form joint ventures with domestic companies, and that control of such companies must rest in Chinese hands, U.S. auto companies are transferring technology, management acumen, and design and engineering know-how to potential competitors. Soon, U.S. manufacturers will find themselves competing against Chinese firms that they themselves have armed with cutting edge skills.”

<sup>345</sup> Por exemplo, a empresa Huawei, da China, tornou-se a segunda maior fabricante de celulares do mundo em 2018, ultrapassando a Apple, dos Estados Unidos, e ficando atrás apenas da Samsung, da Coreia do Sul.

<sup>346</sup> Como reconhece o USTR no RCC, a política industrial chinesa não busca a especialização à moda de David Ricardo nas vantagens comparativas chinesas (como a abundante mão de obra), a China tem o projeto de inserir-se nas altas cadeias de valor, fortalecendo o seu poder econômico e, assim, o seu poder em geral. E como observa Lighthizer (*apud* BEHSUDI, 2017), ela está correta em buscar isso.

Isso também é notado na leitura tradicional sobre as empresas estatais chinesas. Harry Harding afirmou em 1999 que o principal problema da economia chinesa era a secular ineficiência das empresas estatais: “The principal secular problem is the continued inefficiency of state-owned enterprises (SOEs), which most likely employ some 100 million surplus workers.” (HARDING, 1999, p. 11). No mesmo ano, Zalmay Khalilzad, analista da Rand, declarava a expectativa de que no futuro a China parasse de proteger as suas empresas estatais da competição internacional. Em 2010, em um relatório para a *U.S. Chamber of Commerce*, James McGregor afirmou que as políticas industriais chinesas ofereciam um risco existencial às multinacionais estadunidenses. Em junho de 2011, todos os democratas do comitê *Ways and Means* lançaram uma carta afirmando a necessidade de nivelar a competição entre as empresas estatais e os atores privados (Cf. Anexo O); em outras palavras, proteger as empresas privadas da competição com a China; uma demanda eufemisticamente reiterada pelo USTR na era Obama e Trump. Em paralelo, a campanha presidencial do partido republicano em 2012 foi atípica e atacou vigorosamente a China por suas práticas comerciais.

Entrementes, após o primeiro mandato de G.W. Bush o “China Lobby” declinou e em 2009/2010 fica evidente uma postura mais crítica do *big business* com relação à China (Cf. Item 3.1). Portanto, sem o *big business* atuando como *dique protetor* da normalidade comercial e, na verdade, demandando políticas mais duras, despontou uma nova política para a China.<sup>347</sup> Nesse novo contexto, o Executivo ganhou maior raio de ação e os estrategistas do Pentágono ganharam força na disputa burocrática. Desse modo, os agentes da mudança parecem ser fundamentalmente a (i) reestruturação doméstica, em função da eficácia competitiva das empresas da China, e (ii) a mudança advogada pela burocracia. O *choque externo* da Crise de 2008 pode ser considerado um catalisador, em especial no tocante às percepções, mas não a causa da mudança. A liderança presidencial, por sua vez, parece articular os métodos e as formas, mas não os fundamentos do quarto padrão.

O argumento delineado nessa pesquisa indica, portanto, um forte enraizamento do novo padrão em dinâmicas estruturais, sociais e burocráticas. Algumas análises afirmam que o enraizamento da política de enfrentamento à China de Trump é fundada em um consenso ideacional, de caráter bipartidário, notável no Congresso (SUTTER, 2019). As raízes são ainda mais profundas. Envolvem uma história maior, decorrem da dinâmica estrutural da ascensão produtiva da China e da nova leitura do *big business*, um ator de grande influência na política

---

<sup>347</sup> A *Haute Finance*, como Wall Street, também tende favorecer o enfrentamento contra a China tendo em vista os prejuízos que projetos como o Made in China 2025 podem criar para as multinacionais tradicionais e as restrições que a China estabelece no seu mercado financeiro.

externa dos Estados Unidos (JACOBS; PAGE, 2005), bem como da leitura burocrática do Pentágono. Uma eleição típica, portanto, não parece ser capaz de reverter o novo padrão.<sup>348</sup>

## A ofensiva preemptiva e o revisionismo hegemônico

Ainda que o quarto padrão seja aquele em que é menor a disparidade de poder entre Estados Unidos e China, ele envolve uma relação de poder desequilibrada. Do ponto de vista estrutural, é a interação entre a superpotência e a grande potência ascendente envolvendo a atuação da superpotência para impedir que a grande potência continue ascendendo e, assim, dilua os privilégios da hegemonia. A atuação da superpotência é uma resposta à dinâmica estrutural que é prejudicial ao seu braço econômico do poder, mas é sobretudo uma ação antecipatória: a superpotência antecipa o enfrentamento para que ocorra enquanto a disparidade de poder é maior, ampliando a sua probabilidade de êxito.<sup>349</sup> Assim, a guerra comercial de Trump não é um ato desesperado que sinaliza o declínio terminal dos Estados Unidos; é, máxime, uma forma de introduzir os interesses da única superpotência do sistema de modo a fortalecer as bases do seu poder. Como lembra Sun Tzu, o ataque decorre da “superabundância de poder”.

Desse modo, pode-se aludir à estratégia de Cronos para manter a sua supremacia, narrada por Hesíodo na “Teogonia”. O titã Cronos, após ser informado pelos deuses que seria destronado por um de seus filhos, tenta evitar o destino com um ardil: ele passaria a devorar os adversários futuros (a sua própria prole) após o nascimento, impedindo que eles completassem o seu desenvolvimento e reunissem força capaz de derrubá-lo. A ação antecipatória impediria o potencial rival de se tornar forte o suficiente para um enfrentamento equilibrado e, logo, imprevisível.

Portanto, pode-se conceber a *Doutrina Cronos* como a *tentativa do forte de devorar as tendências de futuro desfavoráveis a sua supremacia*.<sup>350</sup> Em outros termos, é o *entendimento do forte de que o conflito de interesses é certo e o passar do tempo lhe é desfavorável, pois o*

<sup>348</sup> Além disso, perante o total desvelamento do interesse de conter a ascensão da China, a própria reação chinesa pode reforçar esse padrão de enfrentamento. A China não deve esquecer das ações econômicas de Trump e tende a buscar ainda mais autonomia. Como lembra Vangrasstek (2019), não é possível desfazer o soar de um sino.

<sup>349</sup> Se o enfrentamento na arena de comércio está correlacionada aos prejuízos presentes e antevistos pelo *big business*, a leitura do Pentágono na arena de segurança, é sobretudo antecipatória e quer evitar os prejuízos futuros do fortalecimento da China.

<sup>350</sup> Segundo Samuels (2006, p. 214), uma doutrina é “Underpinning for a belief or policy that may refer to religious dogma or a principle of law. In the context of American politics, however, the term is used to refer to axioms or positions meant to apply across a broad spectrum of circumstances.”

*fraco se fortalecerá, que o conduz a antecipar o enfrentamento de modo a ampliar as chances de manter o domínio.* A política de Obama e Trump com relação à China pode ser classificada conforme esses termos.

A Doutrina Cronos é uma resposta coerente à pulsão por continuar no poder e não é uma novidade histórica. Segundo Tucídides, a Guerra do Peloponeso decorreu do diferencial de fortalecimento entre Atenas e Esparta, que atuava em desfavor de Esparta: “The Spartans voted that war should be declared because they were afraid of the further growth of Athenian power, seeing, as they did, that already the greater part of Greece was under the control of Athens” (TUCÍDIDES *apud* ALLISON, 2017, p. 37). No plano teórico, um dos maiores estrategistas da política externa dos Estados Unidos, Nicholas Spykman, afirmou que o momento ideal para balancear poder e manter a supremacia é: “before continued expansion makes the growing state a neighbor.” (SPYKMAN, 1942, p. 20).<sup>350</sup> Isto é, o potencial rival deve ser contido “ontem”.<sup>351</sup> Uma ideia nuclear no DPG do DOD de 1992 que defendeu impedir a ascensão de potências globais ou regionais: “we have the opportunity to meet threats at lower levels and lower costs”. (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

A implementação da Agenda Marshall de conquista de posições na Eurásia, a continuidade do embargo estratégico de armas, assim como a política comercial de Obama-Trump, sobretudo no TPP e na Guerra Comercial, são exemplos do enfrentamento antecipado contra a China. A preocupação com a situação futura da hegemonia dos Estados Unidos é observada em alguns pronunciamentos. Hillary Clinton afirmou: “I don’t want my grandchildren to live in a world dominated by the Chinese.” (*apud* GOLDBERG, 2016, p. 77). E conforme um estrategista do governo G.W. Bush: “Beijing’s rise poses a special problem for U.S. interests because it threatens a possible power transition at the core of the global system. Preserving America preeminence [...] remains the central task for U.S. policymakers today.” (TELLIS, 2013, p. 110). Nas entrelinhas, o ex-secretário de defesa Rumsfeld reforça a ideia de que os Estados Unidos estariam orientados preemptivamente com relação à China: “[The announcement of Obama's pivot] was a mistake [...] unduly agitate China into thinking that we were thinking preemptively about them.” (RUMSFELD, 2012 *apud* SILOVE, 2016).

---

<sup>350</sup> A preocupação com a manutenção do poder é um elemento ubíquo no pensamento estratégico dos Estados Unidos. (Cf. ANDERSON, 2015).

<sup>351</sup> Esse ensinamento pode ter conexão com a origem da Guerra Fria, conforme Hobsbawm (1995, p. 231): “enquanto os EUA se preocupavam com o perigo de uma possível supremacia mundial soviética num dado momento futuro, Moscou se preocupava com a hegemonia de fato dos EUA, então exercida sobre todas as partes do mundo não ocupadas pelo Exército Vermelho.”

Entretanto, por qual razão o enfrentamento hegemônico contra a China conduzido pelos Estados Unidos envolveria uma guerra comercial e não uma guerra propriamente dita? Como lembra Gilpin (1981), e também Allison (2017) com a ideia de “Armadilha de Tucídides”, na maior parte dos casos as disputas hegemônicas foram resolvidas com guerras; a transição pacífica de poder é uma exceção histórica.

O enfrentamento militar, porém, é em grande medida bloqueado por uma série de desenvolvimentos tecnológicos decorrentes da revolução industrial, sobretudo o armamento atômico. (ART, 2010; KISSINGER, 2005). A destruição mútua assegurada não arrefece a pulsão humana por expandir o poder (MORGENTHAU, 1948; MEARSHEIMER, 2014), mas desvia a pressão da guerra convencional. Sendo a guerra convencional, como ensinou Clausewitz, um método para efetivar fins políticos, e estando ela parcialmente travada, outros métodos despontam para a consecução dos tradicionais objetivos políticos, como a manutenção do poder.

Nesse contexto, a “guerra hegemônica” (GILPIN, 1981) passa a ser mais uma competição diplomática, política, cultural e econômica do que um combate militar. Assim, em 2002, no ano de apresentação interna da Agenda Marshall, o secretário de defesa Rumsfeld, um falcão com relação à China, afirmava que as guerras do século XXI demandariam todos os elementos do poder nacional e que as ameaças desse século requereriam prevenção e preempção, sendo a melhor defesa um bom ataque. Rumsfeld pontua que muitos meios para efetivar os fins políticos estadunidenses poderiam não ser militares. (RUMSFELD, 2002).<sup>353</sup>

No plano comercial, o enfrentamento à China também caracteriza um *revisionismo*: *é a ação de uma potência insatisfeita visando modificar a ordem internacional e transformar as normas e regras de comportamento de outros Estados*. (Cf. CHAN, 2008). Com o *revisionismo hegemônico* a superpotência tenta reformar as regras do regime multilateral de comércio para constranger o modelo de desenvolvimento chinês visando desacelerar o fortalecimento da China e, ao mesmo tempo, tornar o contexto internacional mais benéfico para o seu braço econômico do poder.<sup>354</sup> Essa leitura está subjacente na PTPA 2017, mas também tem lastro no

---

<sup>353</sup> [...] Wars in the twenty-first century will increasingly require all elements of national power: economic, diplomatic, financial, law enforcement, intelligence, and both overt and covert military operations. Clausewitz said, "War is the continuation of politics by other means." In this century, more of those means may not be military. [...] defending the United States requires prevention and sometimes preemption. [...] Defending against terrorism and other emerging threats requires that we take the war to the enemy. The best-and, in some cases, the only-defense is a good offense." (RUMSFELD, 2002).

<sup>354</sup> É possível conceber dois tipos possíveis de *revisionismo*: o revolucionário e o reformista. Nesse sentido, os Estados Unidos praticaram um *revisionismo comercial reformista*, porquanto não visou modificar radicalmente a ordem internacional, mas alterar certas regras e condutas para melhor favorecer a sustentabilidade do seu poder e desfavorecer o fortalecimento da China. O interesse básico é reequilibrar a participação da China no regime de

pensamento de estrategistas influentes, como Ashley Tellis. Ele indica que a ordem comercial atual gera uma “awkward situation”: “Washington sustains an international order that, although producing great benefits for itself and others, simultaneously fuels the growth of what could be its most significant geopolitical antagonist over time [...]” (TELLIS, 2013, p. 110). Em sequência, Tellis recomenda que os Estados Unidos deveriam modificar a situação e buscar uma ordem comercial na qual Washington obteria mais ganhos relativos do que Pequim. (*Ibid.*, p. 115).

No entanto, a teoria da “transição de poder” considera que o comportamento do poder estabelecido é conservador (*status-quo*) enquanto o da potência em ascensão é revisionista (Cf. CHAN, 2008).<sup>355</sup> Todavia, como ilustram as evidências elencadas nesta pesquisa, assim como o argumento de Chan (2008) e Chan, Hu e He (2018), a potência hegemônica não será necessariamente um poder conservador, especialmente se notar tendências de futuro contrárias à sua posição de poder privilegiada. Por tudo isso, a despeito da embalagem discursiva, a ação dos Estados Unidos não é uma excepcionalidade histórica, mas a recorrência de um antigo padrão de comportamento.<sup>356</sup>

## O estado da arte

O argumento desenvolvido nesse estudo apoia determinadas leituras e contesta outras ideias presentes no debate público e acadêmico. O discurso oficial dos Estados Unidos e trabalhos como o de Watanabe (2013) analisam a política para a China conforme o paradigma contenção-engajamento.<sup>357</sup> A disjunção exclusiva contenção-engajamento é superficial, visto que a contenção (enfraquecer) é um “fim” enquanto engajamento (negociar) é um “meio”. Como ilustra o debate no Congresso da década de 1960, a contenção não envolve necessariamente o isolamento, sendo essa uma das suas formas. Esse *escâner monocromático* dificulta a compreensão da política para a China, sobretudo após o fim da Guerra Fria, não permitindo notar as mudanças de fundamento que ocorreram com a queda da URSS e, depois,

---

comércio de modo a enfraquecer a ascensão produtiva chinesa, sustentando a “unipolaridade” e protegendo o braço econômico do poder de Washington. Assim, a busca é por uma mudança “no” regime, em desfavor da China.

<sup>355</sup> Chan (2008, p. 32), analisando o comportamento dos Estados Unidos no período G.W. Bush, afirma que é difícil considerar, de modo geral, que a superpotência tinha um comportamento *status-quo* como sugere a teoria.

<sup>356</sup> Não ocorreu um apoio deliberado à ascensão da China, mas políticas que em certo contexto favoreciam aos Estados Unidos e também à China. Mas tão logo o equilíbrio passou a favorecer mais Pequim, os Estados Unidos mudam de posição e passam a buscar reformar a ordem para sustentar sua posição de poder.

<sup>357</sup> Essa leitura tem lastro no trabalho de Shambaugh (1996), que identifica contenção com isolamento e, ainda que tente afirmar que engajamento é um meio, não realiza uma distinção adequada entre os conceitos.

com a ascensão produtiva chinesa. Desse modo, foi proposto que é melhor analisar a política para a China a partir de outros prismas, como as categorias da Figura 59, e as arenas de interação de segurança e de comércio.

Conforme essa análise, os contatos diplomáticos entre Estados Unidos e China após a Guerra Fria não evidenciam o engajamento e, logo, a “ausência de contenção”. Evidenciam que existem interesses importantes, como os da comunidade de negócios, que faziam com que políticas de contenção com isolamento fossem muito custosas para o país proponente. A natureza específica das relações entre Estados Unidos e China, envolvendo o profundo entrelaço econômico e a decorrente atuação de grupos sociais articulados a essas dinâmicas, faz com que categorias simplistas sejam pouco adequadas para analisá-las. Este trabalho tentou delinear um outro prisma para analisar a política para a China.

Discutindo argumentos específicos, deve-se contestar o entendimento de Fiori (2018). Segundo ele, ainda que o surgimento da China seja a grande novidade do sistema interestatal e Pequim seja uma ameaça de médio prazo aos Estados Unidos, a China: “ainda não é uma ameaça global, e ainda não foi transformada no foco central da 'grande estratégia' norte-americana porque ainda não dispõe da capacidade atômica russa de enfrentar o poder militar e atingir seriamente o território americano.” (FIORI, 2018). A análise documental, porém, não indica isso. Desde o final da década de 1990 o DOD trabalha com a hipótese da China como o país com mais capacidade de competir com os Estados Unidos, tendo em vista projeções demográficas e econômicas russas (RUMSFELD, 2000). Desde G.W. Bush, as QDR reiteradamente classificaram, de modo direto ou tácito, a China como a ameaça fundamental e a Ásia como o teatro vital. As modificações nos armamentos e no posicionamento em defesa ao longo das duas primeiras décadas do século XXI destacaram a prioridade da Ásia. Ademais, a China afigura-se como uma competidora em duas arenas, enquanto a Rússia é uma competidora exclusivamente militar (DOBBINS, SHATZ, WYNE, 2018).

Também é importante criticar a ideia de Saint-Pierre (2015, p. 10) sobre a “década de sonambulismo estratégico” dos Estados Unidos após o 11 de setembro de 2001. De acordo com ele, após os atentados os Estados Unidos começaram a guerrear contra fantasmas e entraram no atoleiro do Iraque e Afeganistão enquanto a China atravessava o Atlântico e aumentava sua influência na América Latina e Caribe. Assim, os Estados Unidos teriam se limitado a uma reação desordenada esquecendo sua orientação anterior, a China. (*Ibid.*)

De fato, as guerras do Iraque e Afeganistão desviaram recursos de uma contenção agressiva contra Pequim, que estava na agenda de G.W. Bush em 2001. Mas é importante lembrar, com Art (2003), que a América Latina e o Caribe não são as regiões mais estratégicas

do ponto de vista da competição geopolítica, o controle sobre a Eurásia é geralmente classificado pelos geopolíticos como o cerne da competição estratégica. A própria Guerra do Iraque, embora não envolva a China diretamente, tem implicações diretas para a competição de longo prazo com a China. Marshall (2002) indicou ser importante estabelecer bases no Iraque após a guerra, o que ainda é um interesse importante do Pentágono. O controle sobre o Oriente Médio e os recursos petrolíferos são considerados por estrategistas como Brzezinski (2003/4, p. 8) uma alavancagem crítica (*critical leverage*) sobre aliados e adversários dependentes da exportação de petróleo da região. Conforme Gowan (2004, p. 29), o controle do Golfo e do Cáspio gera “acute security dependence on the United States for China, Japan, and Western Europe.” Portanto, o controle sobre o Oriente Médio e suas reservas estratégicas escassas – sendo a importação de petróleo, por vias marítimas, uma destacada vulnerabilidade da China – são elementos cruciais para a competição de longo prazo com a China (JOHNSON, 2007). Permite manter a “ferida chinesa” aberta em relação à dependência de petróleo, uma ação importante se os Estados Unidos estão “conquistando posições” contra a China.

Além disso, desde 2004 a agenda de controle da ascensão da China retornou, embora silenciosamente (SILOVE, 2016). Nesse sentido, em 2005, os Estados Unidos não só reforçaram o embargo de armas à China como criaram uma parceria chave no entorno estratégico da China, com a Índia. Se ocorreu certo “sonambulismo estratégico” ele teve a duração de dois ou três anos após o 11 de setembro, sendo inapropriado falar de “década”. Ademais, mesmo as decisões tomadas nesse interlúdio não se contrapõem à competição geopolítica contra a China. Desse modo, também é inadequada a afirmação de Leoni (2018, p. 210-212) de que, tomando uma divisão regional rígida, seria incabível falar em pivô asiático no período de G.W. Bush, em função das guerras do Iraque e do Afeganistão.

Também são frágeis afirmações como as de Graham Allison (2017, p. 238) de que os Estados Unidos seguem uma “estratégia de esperança” com respeito à China, isto é, não teriam estratégia alguma.<sup>358</sup> Essa afirmação, feita ao final do governo Obama, desconsidera a conquista de posições que ocorre na Eurásia desde o final da década de 1990, o fortalecimento do embargo estratégico de armas desde o final dos anos Clinton, a disputa para ampliar o controle estadunidense sobre o Oriente Médio, bem como a política comercial de enfrentamento à China, em particular no TPP e, depois, na Guerra Comercial.

Em outro sentido, é pouco acurada a caracterização dos líderes chineses sobre a estratégia dos Estados Unidos (Cf. ALLISON, 2017, p. 151). Segundo eles os Estados Unidos

---

<sup>358</sup> Importante mencionar que Allison também foi influenciado por Andrew Marshall sendo íntimo do diretor do ONA (Cf. KREPINEVICH, WATTS, 2014).



teriam por objetivo fundamental fragmentar, isolar e provocar uma mudança de regime na China (*Ibid.*). Primeiro, a fragmentação territorial não parece ser um elemento central, porquanto geraria instabilidade em um Estado nuclear, o que costuma ser abominado por estrategistas (SILOVE, 2016). O isolamento da China, por sua vez, é um interesse, mas é uma impossibilidade e só pode ser auto imposto (Cf. ART, 2010), sendo um processo fora do controle da Casa Branca ele não tende a ser um objetivo estratégico. Por fim, a Casa Branca deseja a mudança no regime político chinês, porém esse não é o objetivo fundamental, visto que inexistente problema intrínseco dos Estados Unidos com países autoritários, como revela a longa aliança com a Arábia Saudita (HUNTINGTON, 1999, p. 40). Não são esses os objetivos fundamentais.

O problema chave é o fato de existir um Estado que pode ser competitivo em vários setores e que não é subalterno na área militar. Logo, o objetivo fundamental é o *enfraquecimento relativo* para preservar tanto a distribuição de poder hegemônica quanto a vitalidade do braço econômico de poder da Casa Branca. Ainda que analistas importantes estabeleçam acertadamente que conter a China em formato tradicional é impossível ou muito difícil (ART, 2010; DOBBINS, SHATZ, WYNE, 2018). Dentro desse objetivo maior o interesse palpável na conjuntura atual não é mudar o regime, mas constranger a correlação interna de poder dentro do PCC, bem como criar custos ao modelo de desenvolvimento econômico chinês com a expectativa de que uma nova liderança o reoriente para termos mais benéficos ao braço econômico do poder dos Estados Unidos.<sup>359</sup>

Algumas análises indicam, por vias teóricas qual seria a estratégia dos Estados Unidos. Conforme a leitura teórica de Mearsheimer, uma grande potência buscaria ser uma hegemonia regional; a melhor situação de poder dentro do sistema. Ao mesmo tempo, uma hegemonia regional distante buscaria impedir que surja um adversário similar (estratégia *offshore balancer*) e que ele realize a expansão territorial.<sup>360</sup> Nessa chave, a China teria um

<sup>359</sup> Outra possibilidade, arriscada, seria lançar desafios a Pequim para fortalecer os falcões do PCC, fazendo com que a China atue mais agressivamente em sua região e, assim, surgisse o contexto para uma ampla aliança contra ela. Essa hipótese, porém, ainda não parece se aplicar. No último congresso do PCC, em 2017, a política dos Estados Unidos não foi de enfrentamento aberto, ao contrário. O governo Trump só iniciou o enfrentamento após o Congresso.

<sup>360</sup> É curiosa a similaridade do argumento teórico de Mearsheimer com as análises neoconservadoras sobre a China dos anos 1990. (Cf. FRIEDBERG, 2000). Se há distância entre os neorealistas e neoconservadores com relação à Guerra do Iraque e em relação a princípios (os primeiros associados à balança de poder e os últimos ao *badwaging*), com relação à contenção da China há similaridade nas propostas. (MEARSHEIMER, 2005). Para além da similaridade nessas ideias, há proximidade de contatos, sendo Huntington um influenciador tanto em Mearsheimer quanto em Friedberg. Se esses autores forem analisados não no prisma teórico, mas no debate sobre a política externa, todos, inclusive Huntington, seriam defensores da primazia, diferindo nos métodos para sustentá-la.

comportamento agressivo e belicoso em sua região visando dominar o leste da Ásia e os Estados Unidos atuariam nessa região visando o status quo, como defensores da balança de poder para impedir que a hegemonia regional chinesa se consolide. No entanto, os Estados Unidos são, na verdade, a hegemonia *internacional* e a atuação da Casa Branca que visa manter essa supremacia não é propriamente conservadora, é revisionista. No plano geopolítico, a conquista de posições contra a China foi iniciada muito antes da própria China oferecer risco à balança de poder regional ou à supremacia militar dos Estados Unidos.<sup>361</sup>

O argumento de Silove (2016), por sua vez, é parcialmente contestado. Uma das fragilidades é a data estabelecida para o início do “balanceamento de poder”, o ano de 2004. O mais apropriado seria 1999, quando ocorre a expansão do embargo de armas e desponta a conquista de posições. Outra fragilidade é a discussão econômica, quando a autora descarta a hipótese de contenção. De fato, ela está correta que em 2003 a negação econômica não estava na agenda de balanceamento contra a China. É após 2004, sobretudo ao longo do segundo mandato de G.W. Bush, que o USTR começa a revelar grande preocupação com a política industrial da China – uma ideia ampliada e fortalecida no período Obama – quando os Estados Unidos reavaliam se a entrada da China na OMC foi benéfica aos seus interesses. Ademais, iniciativas já ao final do mandato de G.W. Bush indicam que os Estados Unidos passavam a considerar essa entrada como um problema. Nesse período, Washington começa a traçar estratégias por fora das vias multilaterais para responder às práticas chinesas. Além disso, a autora não considera que uma iniciativa pode ganhar outros interesses ao longo do tempo, de modo que embora o TPP tenha sido lançado em 2006, os seus princípios e regras só foram arrematados ao longo do governo Obama, quando a leitura sobre a China era ainda mais crítica.

Este estudo, por sua vez, se aproxima do argumento de Bhala (2017) e Vangrasstek (2019) com relação ao TPP bem como ao argumento de Posen (2014) e Lanxin (2012) com relação à estratégia de contenção contra a China. Conforme Lanxin (2012, p. 117): “[...] Washington never admits that this amounts to a containment strategy, but if something looks like a duck, quacks like duck and walks like a duck, it’s a duck.” No mesmo sentido, subscreve-se parcialmente à leitura de Silove (2016), que desvela elementos importantes da política para a China desde G.W. Bush, ainda que não acompanhe a frágil caracterização de que os Estados Unidos não buscam conter a China, mas apenas manter a balança de poder equilibrada. Em

---

<sup>361</sup> Em 2003, quando a contenção de segurança já avançava, Robert Art caracterizou que a China estava muito atrás dos Estados Unidos na área de segurança: “The other great power best positioned to challenge overall U.S. military predominance is China. Yet China remains a regional power, with a large but still poorly equipped army, a navy that, if no longer simply coastal, is clearly not yet blue-water, and an air force that still has thousands of obsolete first- and second-generation jet aircraft based on 1950s Soviet designs”. (ART, 2003, p. 14).

sentido amplo, esta pesquisa corrobora o argumento de Layne (2006) de que a Casa Branca orienta-se por uma “estratégia de primazia”.<sup>362</sup> No entanto, ressalte-se, este estudo não subscreve à ideia de declínio terminal da hegemonia dos Estados Unidos, apoiada por Layne (2012) e Lanxin (2012).

Por fim, conclui-se esta pesquisa destacando a importância do *aparato conceitual* de Susan Strange para analisar a hegemonia e as relações internacionais. As ideias de Strange possibilitaram integrar a estrutura e a dinâmica histórica e merecem ser mais discutidas. Além disso, Strange pontua a necessidade de ultrapassar as barreiras acadêmicas tradicionais, o que é uma orientação fundamental para compreender a política externa dos Estados Unidos para a China, tanto atualmente quanto no passado.

---

<sup>362</sup> A estratégia de primazia é fundada na ideia de que: “One must be *primus solus*. Therefore, both world order and national security require that the United States maintain the primacy with which it emerged from the Cold War. The collapse of bipolarity cannot be permitted to allow the emergence of multipolarity; unipolarity is best. (POSEN E ROSS, 1996/97, p. 32).

## Referências

### I - Documentos

BUSH, G. W. Excerpts of George W. Bush's Speech in Washington State. **The New York Times**. May 18, 2000. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/051800bush-text.html> Acesso em 06 de dezembro de 2019.

CARTER, A. **Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific**. (McCain Institute, Arizona State University). April 06, 2015. Disponível em: <https://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1929> Acesso em 20 de setembro de 2019.

CLINTON, H. Security and Opportunity for the Twenty-First Century. **Foreign Affairs**, v. 86 (6), pp. 2-18, 2007.

CLINTON, H. America's Pacific Century. **Foreign Policy**. Pp. 56-63. Nov. 2011.

DOD. **Report on the Bottom-Up Review**. October, 1993.

DOD. **Annual Report to the President and the Congress**. April, 1997a.

DOD. **Report of the Quadrennial Defense Review**. May, 1997b.

DOD. **Quadrennial Defense Review Report**. September, 2001

DOD. **Quadrennial Defense Review Report**. February, 2006

DOD. **The National Defense Strategy of The United States of America**. March, 2005. <https://doi.org/10.21236/ada431214>

DOD. **National Defense Strategy**. June, 2008.

DOD. **Quadrennial Defense Review Report**. February, 2010. <https://doi.org/10.21236/ada513713>

DOD. **Defense Strategic Guidance**. January, 2012.

DOD. **Quadrennial Defense Review**. March, 2014

DOD. **Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge**. 2018.

FROMAN, M. Trade, Growth, and Jobs. **USTR Cabinet Exit memo**. January 7, 2017a.

FROMAN, M. Remarks by Ambassador Michael Froman at the Washington International Trade Association. 2017b. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/transcripts/2017/january/Remarks-Ambassador-Froman-WITA> Acesso em: 20/12/2019.

JCS. **The National Military Strategy of the United States of America**. June, 2015. Disponível: [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015\\_National\\_Military\\_Strategy.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf) Acesso em 7 de julho de 2019. <https://doi.org/10.21236/ada619156>

LIGHTHIZER, R. **Statement By U.S. Trade Representative Robert Lighthizer on Section 301 Action**. July 10, 2018. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/statement-us-trade-representative> Acesso em 4 de dezembro de 2019.

MCCAIN, J. An Enduring Peace Built on Freedom: Securing America's Future. **Foreign Affairs**, v. 86 (6), pp. 19-34, 2007.

MCCAIN, J. Transcript: John McCain's Foreign Policy Speech. **The New York Times**, March 26, 2008.

OBAMA, B. Renewing American Leadership. **Foreign Affairs**, v. 86 (4), pp. 2-16, 2007.

OBAMA, B. Full Text: Obama Foreign Policy Speech. **The Guardian**, July 16, 2008.

OBAMA, B. **President Obama Addresses Joint Session of Congress**, 2009. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/obama\\_address\\_022409.html](https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/obama_address_022409.html) Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2010. Disponível em: <https://www.politico.com/story/2010/01/obamas-state-of-the-union-address-032111> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2011. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2011/POLITICS/01/25/sotu.transcript/index.html> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2012. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2013. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/02/13/president-obamas-2013-state-union> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/01/29/president-obamas-2014-state-union-address> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Remarks by Barack Obama in State of the Union Address**, 2016. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama-%E2%80%93-prepared-delivery-state-union-address> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OBAMA, B. **Farewell address to the Nation**. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/farewell-address-the-nation-from-chicago-illinois> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at the University of Mississippi in Oxford**. September 26, 2008a. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/278903> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at Belmont University in Nashville, Tennessee**. October 07, 2008b. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/284295> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at Hofstra University in Hempstead, New York**. October 15, 2008c. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/284407> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate in Denver, Colorado**. October 03, 2012a. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/302922> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate in Hempstead, New York**. October 16, 2012b. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/303194> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate in Boca Raton, Florida**. October 22, 2012c. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/303198> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at Hofstra University in Hempstead, New York**. September 26, 2016a. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319934> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at Washington University in St. Louis, Missouri**. October 09, 2016b. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319018> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at the University of Nevada in Las Vegas**. October 19, 2016c. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319020> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

ROMNEY, M. Mitt Romney's Foreign Policy Speech – full text. **The Guardian**, October 8, 2012.

TRUMP, D. **Crippled America: How to Make America Great Again**. (Formato EPUB). Threshold Edition: New York, 2015.

TRUMP, D. Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. **The New York Times**, April 27, 2016.

TRUMP, D. **First presidential address to Congress**, 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/28/full-transcript-donald-trump-presidential-address-congress> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

TRUMP, D. **Remarks by President Donald Trump in State of the Union Address**, 2018. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

TRUMP, D. **Remarks by President Donald Trump in State of the Union Address**, 2019. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address-2/> Acesso em: 20 de novembro de 2019.

US-CHINA JOINT STATEMENT. 2009. Disponível em <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/us-china-joint-statement> Acesso em 14 de agosto de 2019.

USTR. **2002 Report to Congress on China WTO Compliance**. December 11, 2002a.

USTR. **2003 Report to Congress on China WTO Compliance**. December 11, 2003a.

USTR. **2004 Report to Congress on China WTO Compliance**. December 11, 2004a.

USTR. **2005 Report to Congress on China WTO Compliance**. December 11, 2005a.

USTR. **2006 Report to Congress on China WTO Compliance**. December 11, 2006a.

USTR. **2007 Report to Congress on China WTO Compliance**. December 11, 2007a.

USTR. **2008 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2008a.

USTR. **2009 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2009a.

USTR. **2010 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2010a.

USTR. **2011 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2011a.

USTR. **2012 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2012a.

USTR. **2013 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2013a.

USTR. **2014 Report to Congress on China WTO Compliance**. December, 2014a.

- USTR. **2015 Report to Congress on China WTO Compliance.** December, 2015a.
- USTR. **2016 Report to Congress on China WTO Compliance.** January, 2017a.
- USTR. **2017 Report to Congress on China WTO Compliance.** January, 2018a.
- USTR. **2018 Report to Congress on China WTO Compliance.** February, 2019a.
- USTR. **1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 1999.
- USTR. **2000 Trade Policy Agenda and 1999 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** 2000.
- USTR. **2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2004b.
- USTR. **2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2005b.
- USTR. **2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2008b.
- USTR. **2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2006b.
- USTR. **2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2008b.
- USTR. **2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** February, 2009b.
- USTR. **2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2010b.
- USTR. **2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2011b.
- USTR. **2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2012b.
- USTR. **2013 Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2013b.
- USTR. **2014 Trade Policy Agenda and 2013 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2014b.
- USTR. **2015 Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2015b.
- USTR. **2016 Trade Policy Agenda and 2015 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2016a.
- USTR. **2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2017b.
- USTR. **2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2018b.
- USTR. **2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** 2019b.
- USTR. **Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade act of 1974.** March 22, 2018c.
- USTR. **Special 301 Report.** 2005c.

- USTR. **Special 301 Report**. 2009c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2010c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2011c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2012c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2013c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2014c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2015c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2016b.
- USTR. **Special 301 Report**. 2017c.
- USTR. **Special 301 Report**. 2018c.
- WAYS AND MEANS. Trans-Pacific Partnership. **Hearing before the Committee on Ways and Means U.S. House of representatives**. December 14, 2011.
- WAYS AND MEANS. Hearing on U.S.-China Trade. **Hearing before the Committee on Ways and Means U.S. House of representatives**. February 27, 2019.
- WHITE HOUSE. **National Security Strategy of The United States**. Washington: D.C., January, 1987.
- WHITE HOUSE. **National Security Strategy of The United States**. Washington: D.C., March, 1990.
- WHITE HOUSE. **National Security Strategy of The United States**. Washington: D.C., August, 1991.
- WHITE HOUSE. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington: D.C., February, 1996.
- WHITE HOUSE. **U.S.-China Bilateral WTO Agreement November 15, 1999**. Disponível em: <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/WTO-Conf-1999/factsheets/fs-004.html> Acesso em: 05/12/2019.
- WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a Global Age**. Washington: D.C., December, 2000.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., September, 2002.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., March, 2006.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., May, 2010.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., February, 2015.
- WHITE HOUSE. **Ensuring long-term U.S. Leadership in Semiconductors**. President's Council of Advisors on Science and Technology. January, 2017b.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., December, 2017a.

## II - Teses e dissertações

- CÉZAR, R. **Constrangimentos domésticos à política externa comercial dos Estados Unidos no Governo Clinton (1993-2001)**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: San Tiago Dantas, 2015.
- LEITE, D. **A Política Externa dos Estados Unidos para a China**. Dissertação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, 2005.
- MAGNOTTA, F. **A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI: acomodação versus confrontação**. Tese de Doutorado. São Paulo: Programa San Tiago Dantas, 2019.



- MATTOS, T. **As disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China e a construção de uma nova ordem mundial**. Dissertação em Ciências Sociais. Marília: UNESP, 2016.
- MENDES, F. **Lakatos, o Realismo Ofensivo e o Programa de Pesquisa Científico do Realismo Estrutural**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2013. <https://doi.org/10.11606/t.101.2013.tde-17072013-152543>
- MENDONÇA, F. **A face multilateral do unilateralismo**: a reciprocidade na história da política comercial dos Estados Unidos. Tese em Ciência Política. Campinas, Unicamp, 2013.
- MOREIRA JUNIOR, H. **O governo de George W. Bush e sua guerra contra o terror**: Nova orientação tática à estratégia norte-americana. Dissertação em Ciências Sociais. Marília, Unesp, 2011.
- SELIS, L. **Deslimites da Razão**: um estudo sobre a teoria neorrealista de Waltz. Dissertação em Relações Internacionais. UNB, Brasília, 2011.
- SILVA, D. **A expansão para o Oeste**: a parceria transpacífica sob a perspectiva dos Estados Unidos. Dissertação em Relações Internacionais. São Paulo, San Tiago Dantas, 2016.
- STORTI, J. **Enfrentando as novas ameaças**: Estratégia e política internacional norte-americana no pós-Guerra Fria. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Campinas: Unicamp, 2009.
- TEIXEIRA, C. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2007. [https://doi.org/10.14195/978-989-26-0995-9\\_5](https://doi.org/10.14195/978-989-26-0995-9_5)
- TEIXEIRA, T. **Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA – a arte de pensar o impensável**. Dissertação em Relações Internacionais. UFF. Rio de Janeiro, 2007.
- ZAHARAN, G. **A tradição liberal dos Estados Unidos e sua influência nas reflexões sobre política externa**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2005. <https://doi.org/10.17771/pucRio.acad.6459>

### III - Referências gerais

- ALLISON, G. **Destined For War**: Can America and China escape Thucydides's Trap? New York: Mariner, 2017. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.15>
- ALLISON, G. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? **The Atlantic**. 24 Sep., 2015.
- ALTEMANI, H. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, C. 'Toma lá, dá cá' em Brasília é 'quase sexo explícito'. [Entrevista] BBC Brasil, 2017. Disponível: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40748428> Acesso: 10/02/2019
- ANDERSON, N. CHA, V. The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy. **Political Science Quarterly**. Vol. 132. No. 4., pp. 595-617, 2017. <https://doi.org/10.1002/polq.12703>
- ANDERSON, P. **A política externa norte-americana e seus formuladores**. Tradução de G. Kormikiaris. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ARCHICK, K. et al. **European Union's Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy**. Congress Research Service. April 15, 2005.
- ARRIGHI, G. The three hegemonies of historical capitalism. In: GILL, S. (Ed.). **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511558993.007>

- ARRIGHI, G.; SILVER, B.; BREWER, B. Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South Divide. **Studies in Comparative International Development**. v. 38, n. 1, p. 3-31, 2003. <https://doi.org/10.1007/bf02686319>
- ARRIGHI, G. **Adam Smith in Beijing**: Lineages of the Twenty-First Century. New York: Verso. 2007.
- ART, R. American foreign policy and the fungibility of force. **Security Studies**. 5:4, 7-42, 1996.
- ART, R. **A Grand Strategy for America**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- ART, R. The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul. **Political Science Quarterly**. V. 125 (3), pp. 359-391, Fall, 2010. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165x.2010.tb00678.x>
- ASH, T. Reshaping the world through trade. **Los Angeles Times**. July 11, 2013.
- BACEVICH, A. **American Empire**: The realities & Consequences of U. S. Diplomacy. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- BACEVICH, A. **America's War for the Greater Middle East**. New York: Random House, 2016
- BALDWIN, R. 21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> century trade and 20<sup>th</sup> century trade rules. World Trade Organization: Staff Working Paper. April, 2011. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1869845>
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Reto e Augusto Pinheiro. Edições 70, 1977.
- BECKLEY, M. China's Century? Why America's edge will endure. **International Security**. 36 (3), pp. 41-78, 2011. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00066](https://doi.org/10.1162/isec_a_00066)
- BECKLEY, M. **Unrivaled**: Why America Will remain the World's sole superpower. Ithaca: Cornell University Press, 2018. <https://doi.org/10.7591/9781501724794>
- BEHSUDI, A. Lighthizer: 'Made in China 2025' a threat to global system. Politico. 2017. Disponível: <https://www.politico.com/tipsheets/morning-trade/2017/11/06/lighthizer-made-in-china-2025-a-threat-to-global-system-223188> Acesso: 12/03/2020.
- BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial**: uma tentativa de previsão social. São Paulo: Cultrix, 1973.
- BHALA, R. TPP, American National Security and Chinese SOEs. **World Trade Review**, 16: 4, pp. 655-671, 2017. <https://doi.org/10.1017/s1474745617000258>
- BHANDARI, S. KLAPHAKE, J. U.S. Trade Policy and The Doha Negotiations. **Ritsumeikan Annual Review of International Studies**, vol. 10, pp. 71-93, 2011
- BLACKWILL, R. TELLIS, A. **Revising U.S. Grand Strategy Toward China**. Council of Foreign Relations – Council Special Report No. 72. 2015.
- BLACKWILL, R. Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem. **Council Special Report No. 84**. April, 2019.
- BOWN, C. US-China Trade War: The Guns of August. **PIIE**. September 20, 2019. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-china-trade-war-guns-august> Acesso em 9 de dezembro de 2019.
- BRAUDEL, F. **El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II**. 3. ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- BRAUDEL, F. História e ciências sociais. A longa duração. In: BRAUDEL, F. **Escritos sobre a história**. Trad. Jacó Guinsburg e Tereza da Mota. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.1965.123422>
- BUSH, G. **Decision Points**. New York: Crown Publishers, 2010.
- BRZEZINSKI, Z. Hegemonic Quicksand. **The National Interest**. Winter 2003/4.
- CALLEO, D. American Decline Revisited. **Survival**. 52 (4), August-September, 2010.

- CARPENTER, T. **America's Coming War with China**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- CARTER, A. Reflections on American Grand Strategy in Asia. **Belfer Center Report**. Harvard Kennedy School. Cambridge, 2018.
- CFR. **Obama's NSS: Promise and Pitfalls**. May 28, 2010. Disponível em: <https://www.cfr.org/expert-roundup/obamas-nss-promise-and-pitfalls> Acesso: 28/09/2019.
- CHAN, S. **China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A critique**. Oxon: Routledge, 2008.
- CHAN, S. HU, W. HE, K. Discerning states' revisionist and status-quo orientations: Comparing China and the US. **European Journal of International Relations**. Pp. 1–28, 2018. <https://doi.org/10.1177/1354066118804622>
- CHEN, J. **China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation**. New York: Columbia University Press, 1994.
- CHEN, J. China and the Cold War after Mao. In: LEFFLER, M. WESTAD, O. **The Cambridge History of Cold War**. V.2. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/cho9780521837194>
- CHOREV, N. A fluid divide: domestic and international factors in US trade policy formation. **Review of International Political Economy**, 14:4, 653-689, 2007. <https://doi.org/10.1080/09692290701475395>
- CHRISTENSEN, T. **The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power**. New York: Norton & Company, 2015.
- CIA. **The World Factbook**. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/index.html> Acesso em 10 de Setembro de 2019
- CINTRA, M. MARTINS, A. O papel do dólar e do renminbi no Sistema Monetário Internacional. In: CINTRA, M. MARTINS, A. (org.) **As transformações no Sistema Monetário Internacional**. Brasília: IPEA, 2013.
- CLAUSEWITZ, C. **On War**. Translated By Michael Howard and Peter Paret. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- CLINTON, W. **Remarks by President William Clinton in State of the Union Address**, 1999. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/230240>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.
- CNN, **Trump signals US won't punish Saudi crown prince over Khashoggi killing**. 10 de Dezembro de 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/11/20/politics/trump-saudi-arabia/index.html> Acesso em 5 de março de 2019.
- COHEN, B. **International political economy: an intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- COHEN, E. A Revolution in Warfare. **Foreign Affairs**. Vol. 75 (2). Pp. 37–54, Mar.–Apr., 1996.
- COHEN, J. Presidential Rhetoric and the Public Agenda. **American Journal of Political Science**. Vol 39 (1). Pp. 87-107. Feb. 1995.
- COHEN, W. **America's Response to China: A history of Sino-American Relations**. Fourth Edition. New York: Columbia University Press, 2000.
- COHEN, W. The United States and China during the Cold War. **History Now**. Issue: 27, Spring, 2011.
- COHEN, W. **America's Response to China: A history of Sino-American Relations**. Sixth Edition. New York: Columbia University Press, 2019.
- COLVIN, G. It's China's World. **Fortune**. July 22, 2019.
- CORDESMAN, A. **Strategy, Grand Strategy, and the Emperor's New Clothes**. CSIS commentary. March 17, 2015. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/strategy-grand-strategy-and-emperors-new-clothes>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

- CORDESMAN, A. **President Trump's New National Security Strategy**. CSIS Comentary. December 18, 2017. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/president-trumps-new-national-security-strategy>. Acesso em 22 de outubro de 2019.
- COSTIGLIOLA, F. US foreign policy from Kennedy to Johnson. In: LEFFLER, M. WESTAD, O. **The Cambridge History of Cold War**. V.2. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/chol9780521837200.007>
- COW. National Material Capabilities (v5.0). **The Correlates of War Project**. Disponível em: <http://www.correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities> Acesso em 9 de Setembro de 2019.
- COX, R. Social forces, states and World Orders. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, 1981.
- COX, R. **Production, power and world order: social forces in the making of history**. New York: Columbia University Press, 1987.
- COX, R. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, S. (Ed.). **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511558993.003>
- CRUZ, S. A OMC aos 21, os Estados Unidos, e a crise do regime multilateral de comércio. **Cadernos Cedec nº 121**. Agosto, 2016.
- CSIS. **A conversation with Six Former USTRs** [Transcript]. Center for Strategic & International Studies, September 17, 2018.
- DAALDER, I. LINDSAY, J. **America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- DAGGET, S. Quadrennial Defense Review 2010: Overview and Implications for National Security Planning. **Congressional Research Service**. May 17, 2010.
- DAGNINO, R. A revitalização da indústria de defesa brasileira: uma contribuição ao processo decisório. **Carta Internacional**. Junho, 2008.
- DALE, C. National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress. **Congressional Research Service**, August 6, 2013.
- DALE, C. The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress. **Congressional Research Service**. February 24, 2014.
- DEMPSEY, J. The United States and China: The Return of a Bipolar World. **Carnegie Europe** (Online). November 12, 2012.
- DENNEY, S. GLEASON, B. The Political Economy of Trade Policy in the KORUS FTA. **LSE Ideas**, May 31, 2012.
- DESTLER, I. **American Trade Politics**. Fourth Edition. Washington: Institute for International Economics, 2005.
- DESTLER, I. First, Do No Harm: Foreign Economic Policy Making Under Barack Obama. In: HOOK, S. SCOTT, J. (Eds.) **U.S. Foreign Policy Today: American Renewal?** Washington, DC: CQ Press, 2010.
- DIBB, P. Is the US Alliance of Declining Importance to Australia? *Security Challenger*. Vol. 5, No. 2, pp. 31-40, Winter 2009.
- DINIZ, E. **Política Internacional: Guia de Estudos de Abordagens Realistas e da Balança de Poder**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2007.
- DOBBINS, J. SHATZ, H. WYNE, A. Russia is a Rogue, not a Peer; China is a Peer, Not a Rogue: Different Challenges, Different Responses. **RAND: Perspective**, October, 2018. <https://doi.org/10.7249/pe310>

- DOBSON, A. MARSH, S. **US Foreign Policy since 1945**. Second Edition. New York: Routledge, 2006.
- DOD. **Department of Defense – Travels of Secretary of Defense**. Data: <https://history.defense.gov/DOD-History/Secretary-of-Defense-Travels/> Acesso em 28 de setembro de 2019.
- DOD-AG. **Defending Australia in the Asia Pacific Century**. Department of Defence – Australian Government Force 2030. 2009.
- DONNAN, S. Tariffs Are Starting to Look Like the Goal, Not a Tool, for Trump. **Bloomberg**. 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-14/trump-s-tariffs-start-to-look-like-goal-and-not-tool-for-talks> Acesso em 26 de agosto de 2019.
- DOS. **Department of State – Presidential and Secretaries Travels Abroad**. Data: <https://history.state.gov/departments/travels> Acesso em 28 de setembro de 2019.
- DOUTHAT, R. Trump Doctrine: A chaotic administration's unexpectedly coherent grand strategy. **The New York Times**. 29 January, 2019.
- DREZNER, D. The Hidden Hand of Economic Coercion. **International Organization**, Vol. 57, No. 3, pp. 643-659, Summer, 2003. <https://doi.org/10.1017/s0020818303573052>
- DREZNER, D. **U.S. Trade Strategy: Free versus Fair**. New York: Council on Foreign Relations, 2006.
- DUMBAUGH, K. Ten Years in U.S.–China Policy; Interest Groups and Their Influence, 1989–2000. **CRS Report for Congress**. December 12, 2000.
- EICHENGREEN, B. **Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- EISENHOWER, D. **1954: containing the public messages, speeches, and statements of the president** – January 1 to December 31, 1954. Washington: Office of the Federal Register, 1960.
- ELIAS, N. **Envolvimento e alienação**. Tradução de Michael Schröter. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- ETTINGER, A. U.S. national security strategies: Patterns of continuity and change, 1987-2015. **Comparative Strategy**, 36:2, pp. 115-128, 2017. <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1317538>
- ETTINGER, A. Trump's National Security Strategy: "America First" meets the establishment. **International Journal**. Vol. 73 (3), 474–483, 2018. <https://doi.org/10.1177/0020702018790274>
- ETZIONI, A. The Asian Infrastructure Investment Bank: A case study of multifaceted containment. **Asian Perspective**. 40, pp. 173-196, 2016. <https://doi.org/10.1353/apr.2016.0008>
- ETZIONI, A. Who authorized preparations for War with China? **Yale Journal of International Affairs**, pp. 37-51. Summer, 2013.
- EVRON, Y. The enduring US-led Arms Embargo on China: An Objective-Implementation Analysis. **Journal of Contemporary China**. Pp. 1-16. 2019. <https://doi.org/10.1080/10670564.2019.1594099>
- FAIRBANK, J. **China Watch**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- FAUS, J. Chefe do Pentágono visita o Brasil em missão para conter influência chinesa. **El País**, 14 Ago, 2018.
- FEIGENBAUM, E. China and the World: dealing with a reluctant power. **Foreign Affairs**, January, 2017.
- FEIS, H. **China Tangle: The American Effort in China from Pearl Harbor to the Marshall Mission**. Princeton: Princeton University Press, 1972
- FERGUSON, N. [Entrevista] Expect 'revolution' in US foreign policy under Trump: British historian Niall Ferguson says scale of change still 'underestimated' by most. **Nikkei Asian Review**. 27 December, 2016.



- FERGUSON, I. MCMINIMY, M. WILLIAMS, B. The Trans-Pacific Partnership (TPP): In Brief. **Congressional Research Service**. February 9, 2016.
- FERNHOLZ, T. Donald Trump's new NAFTA is the blueprint for his trade war with China. **Quartz**. October 1, 2018.
- FETZER, J. Clinging to Containment: China Policy. In: PATERSON, T. (Ed.). **Kennedy's Quest for Victory**. New York: Oxford University Press, 1989.
- FEWSMITH, J. **China since Tiananmen**. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- FINANTIAL TIMES. **Timeline: No end in sight for US-China trade war**. 2019.
- FIORI, J. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes. 2004.
- FIORI, J. Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. **Saúde debate**. V. 42, n. esp. 3, p. 10-17, novembro de 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s301>
- FOOT, R. **The Practice of Power: US Relations with China since 1949**. 1995. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- FORBES. **Database**: <https://www.forbes.com/>. Acesso em 10 de setembro de 2019.
- FORD, G. **Address Before a Joint Session of the Congress Reporting on the State of the Union**, 1976. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/257493> Acesso em: 20 de novembro de 2019
- FORTUNE. **"Fortune Global 500"**. Database: <https://fortune.com/global500/> Acesso em: 10 de novembro de 2019.
- FRATER, P. China Box Office Expands by \$2 Billion to Hit \$8.6 Billion in 2017. **Variety**. 2017. Disponível em: <https://variety.com/2017/film/asia/china-box-office-expands-by-2-billion-in-2017-1202650515/> Acesso em 20 de Julho de 2019.
- FRIEDBERG, A. Asian Allies: True Strategic Partners. In: KAGAN, P. KRISTOL, W. (Ed.) **Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy**. San Francisco: Encounter Books, 2000.
- FRIEDMAN, G. The Trump Doctrine. Geopolitical Futures. 11 July, 2018. Disponível em: <https://geopoliticalfutures.com/the-trump-doctrine/> Acesso em 3 de Março de 2019.
- FRITZ, B.; HORN, J. Reel China: Hollywood tries to stay on China's good side. **Los Angeles Times**. 2011 Disponível em: <https://www.latimes.com/entertainment/la-xpm-2011-mar-16-la-et-china-red-dawn-20110316-story.html> Acesso em 22 de Abril de 2019.
- FUKUYAMA, F. The End of History? **The National Interest**. Summer, 1989.
- GARSON, R. Lyndon B. Johnson and the China Enigma. **Journal of Contemporary History**. 32 (4), pp. 63-80, Jan. 1997. <https://doi.org/10.1177/002200949703200105>
- GARTHOFF, R. Détente and Confrontation: American Soviet Relations from Nixon to Reagan. **The Brookings Institution**. December 22, 1982.
- GEARAN, A. Trump speaks with Taiwanese president, a major break with decades of U.S. policy on China. **The Washington Post**. December 3, 2016.
- GELLMAN, B. U.S. and China Nearly Came to Blows in 96'. **The Washington Post**. June 21, 1998.
- GIBBON, P. VESTERGAARD, J. Us trade policy under trump: Assessing the Unilateralist Turn. **DIIS – Danish Institute for International Studies**, Copenhagen, 2018.
- GILL, S. **American Hegemony: Its limits and Prospects in the Reagan Era**. Millennium: Journal of International Studies. 15 (3), p. 311–338, 1986. <https://doi.org/10.1177/03058298860150030301>

- GILL, S. **Power and Resistance in the New World Order**. 2<sup>nd</sup> Edition. New York: Palgrave Macmillan. 2008
- GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GODEMENT, F. The US Rebalance toward Asia: Whiter Sino-American Relations? In: MEIJER, H. (Ed.) **Origins and Evolution of the US rebalance toward Asia: Diplomatic, Military, and Economic Dimensions**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- GOLDBERG, G. The Obama Doctrine. **The Atlantic**. April, 2016.
- GOUREVITCH, P. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. **International Organization**. V. 32 (4). Autumn, 1978. <https://doi.org/10.1017/s002081830003201x>
- GOUREVITCH, P. **Politics in Hard Times: Comparative Responses to international economic crisis**. Ithaca: Cornell University Press, 1986
- GOWAN, P. A calculus of power. **New Left Review**. 16, July-August, 2002.
- GOWAN, P. Triumphant toward international disaster: The Impasse in American Grand Strategy. **Critical Asian Studies**. 36 (1), p. 3-36, 2004. <https://doi.org/10.1080/1467271042000184562>
- GOWAN, P. **A calculus of power**. London: Verso, 2010.
- GRAY, C. President Obama's 2010 United States National Security Strategy and International law on the Use of Force. **Chinese Journal of International Law**, pp. 35-53, 2011. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmr005>
- GREEN, M. **By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783**, New York: Columbia University Press, 2017. <https://doi.org/10.7312/gree18042>
- GRIFFITH, M. STEINBERG, R. ZYSMAN, J. From great power politics to a strategic vacuum: Origins and consequences of the TPP and TTIP. **Business and Politics**, p. 1-20, 2017. <https://doi.org/10.1017/bap.2017.16>
- HALE, E. **A Quantitative and Qualitative evaluation of the National Endowment for Democracy, 1990-1999**. Dissertation. December, 2003
- HALPER, S. CLARKE, J. **America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511509773>
- HANCOCK, T. China relentless export machine moves up the value chain. **Financial Times**. September 23, 2018.
- HARDING, H. Neither Friend nor Foe: A China Policy for the Nineties. **The Brookings Review**. Vol. 10, no. 2, pp. 6-11, Spring, 1992. <https://doi.org/10.2307/20080288>
- HARDING, H. The uncertain future of US-China relations. **Asia-Pacific Review**, 6:1, pp. 7-24, 1999.
- HARDING, H. Asia in American Grand Strategy: The Quadrennial Defense Review and the National Security Strategy. In: HATHAWAY, R.; LEE, W. (Ed.). **George W. Bush and Asia: a midterm assessment**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.
- HARDING, H. Has U.S. China Policy Failed? **The Washington Quarterly**. 38:3, pp. 95-122, 2015.
- HARDING, H. **The U.S. and China From Partners to Competitors**. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/china/china-program-2019/harding.pdf> Acesso em 5 de outubro de 2019.
- HAYTON, B. **The South China Sea: The Struggle for Power in Asia**. New Haven: Yale University Press, 2014.
- HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. Vol. 34, n. 1, p. 3-21, 1990. <https://doi.org/10.2307/2600403>

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX : 1914-1991**. Tradução de: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUANG, P. et al. China-US relations, tending towards maturity. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**. 44:2, 9016, 2009.

HUDSON, V. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, pp. 1–30, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>

HUNTINGTON, S. Why International Primacy Matters. **International Security**. 17(4), p. 68–83, 1993. <https://doi.org/10.2307/2539022>

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**. Vol. 78 (2). Pp. 35-49, Mar-Apr., 1999. <https://doi.org/10.2307/20049207>

IISS. **The Military Balance**: The annual assessment of global military capabilities and defense economics. The International Institute for Strategic Studies. 2018.

IMF DOTS. **International Monetary Fund - Direction of Trade Statistics**: Database: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> Acesso em 10 de dezembro de 2019.

IMF. **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserve (COFER)**. Disponível em: <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> Acesso em 1 Agosto de 2019.

IMF. **IMF Annual Report** (Vários anos) . Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/annual-reports-archives> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

IRWIN, D. **Clashing over Commerce: A history of US Trade Policy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2017. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226399010.001.0001>

JACOBS, F. **The World's Five Military Empires**. Big Thing. 10 July, 2017.

JENSEN, B. SHIBUYA, E. The Military Rebalance as Retcon. In: MEIJER, H. (ed.). **Origins and Evolution of the US rebalance toward Asia: Diplomatic, Military, and Economic Dimensions**. New York: Palgrave Macmillan, 2015. [https://doi.org/10.1057/9781137440372\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137440372_4)

JOFFE, J. The Default Power: The False Prophecy of America's Decline. **Foreign Affairs**, Vol. 88, No. 5, pp. 21-35, September/October, 2009.

JOHNSON, C. In search of a new Cold-War. **Bulletin of the Atomic Scientists**. 55:5, pp. 44-51, 1999.

JOHNSON, C. **Blowback**: Os custos e as consequências do império americano. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Record, 2007.

JOHNSON, L. **Annual Message to the Congress on the State of the Union**. January 10, 1967. Disponível: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/238176> Acesso em 31 de Julho de 2019.

JOHNSON, L. **Annual Message to the Congress on the State of the Union**. January 17, 1968. Disponível: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/237325> Acesso em 31 de Julho de 2019.

JOHNSTON, A. The Failures of the 'Failure of Engagement' with China. **The Washington Quaterly**, 42:2, pp. 99-114, Summer, 2019. <https://doi.org/10.1080/0163660x.2019.1626688>

JOSEPH, J. On the Limits of Neo-Gramscian International Relations: A Scientific Realist Account of Hegemony. In: AYERS, A. (Ed.). **Gramsci, Political Economy, and International Relations Theory**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

JOST, T. The New Pessimism of U.S. Strategy Towards China. **War on the Rocks**. December 28, 2017.

KAGAN, R. Clinton's China Two-Step. **Carnegie Endowment for International Peace**, January 17, 2000.

KAGAN, R. KRISTOL, W. A National Humiliation. **Weekly Standard**. April 15, 2001.



- KAGAN, R. **The Return of History and the End of Dreams**. New York: Alfred Knopf, 2008.
- KAISER, R. MUFSON, S. 'Blue Team' Draws a Hard Line on Beijing. **The Washington Post**. February 22, 2000.
- KAN, S. China/Taiwan: Evolution of the "One China" Policy – Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei. **Congressional Research Service**. October 10, 2014a.
- KAN, S. Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990. **Congressional Research Service**. August 29, 2014b.
- KAPLAN, R. **A Vingança da Geografia**: A construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. Trad. Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KAPLAN, R. "A New Cold War Has Begun", **Foreign Policy**. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/> Acesso em 14 de setembro de 2019.
- KAUFMANN, C. Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War. **International Security**. 29 (1), pp. 5-48, summer, 2004. <https://doi.org/10.1162/0162288041762940>
- KEARN, D. Air-Sea Battle, the Challenge of Access, and U.S. National Security Strategy. **American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy**, 36:1, 34-43, 2014. <https://doi.org/10.1080/10803920.2014.881210>
- KELLNER, D. **Media Culture**: Cultural studies, identity and politics between the modern and the postmodern. New York: Routledge, 1995.
- KELLNER, D. **Cinema Wars**: Hollywood film and politics in the Bush-Cheney Era. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.
- KENNEDY, P. The greatest superpower ever. **New Perspectives Quarterly**. Vol. 19 (2), pp. 8-18, Spring, 2002. <https://doi.org/10.1111/0893-7850.00482>
- KETTLE, M. US told to make China its No 1 enemy. **The Guardian**. 24 Mar, 2001.
- KHALILZAD, Z. **Congage China**. Issue Papers IP-187. Rand Corporation, 1999.
- KIMBALL, D. **U.S. Conventional Arms Sales to Taiwan 1980-2010**. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/factsheets/taiwanarms> Acesso em 9 de outubro de 2019.
- KIRSHNER, J. Political Economy in Security Studies after the Cold War. **Review of International Political Economy**. 5:1, p. 64 – 91. Spring 1998. <https://doi.org/10.1080/096922998347651>
- KIRSHNER, J. The tragedy of offensive realism: classical realism and the rise of China. **European Journal of International Relations**. 18 (1), p. 53–65, 2010. <https://doi.org/10.1177/1354066110373949>
- KISSINGER, H. White House years. Little, Brown and Co, 1979.
- KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York : Simon & Schuster, 1994.
- KISSINGER, H. Giving Europe's Leaders Something to Think about. **Washington Post**. July 5, 2001.
- KISSINGER, H. China: Containment Won't Work. **Washington Post**. June 13, 2005.
- KISSINGER, H. **On China**. New York: The Penguin Press, 2011.
- KISSINGER, H. **Ordem Mundial**. Tradução: Claudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- KISSINGER, H. VANCE, C. Bipartisan Objectives for American Foreign Policy. **Foreign Affairs**. 66 (5), pp. 899-921, Summer, 1988. <https://doi.org/10.2307/20043570>
- KLARE, M. 'Congagement' With China? **The Nation**. April 12, 2001b.
- KLARE, M. Oil, Iraq, and American Foreign Policy: The Continuing Salience of the Carter Doctrine. **International Journal**. Vol. 62 (1), pp. 31-42, 2006/2007. <https://doi.org/10.2307/40204243>

- KLARE, M. The New Geography of Conflict. **Foreign Affairs**. 80, 3, May Jun, 2001a.
- KLARE, M. The United States Heads to the South China Sea: Why American Involvement Will Mean More Friction -- Not Less. **Foreign Affairs**. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-02-21/united-states-heads-south-china-sea> Acesso em 22 de janeiro de 2018.
- KOLKO, G. **The Politics of War: The World and United States Foreign Policy (1943-1945)**. New York: Pantheon Books, 1990.
- KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- KOTZ, D. What's Behind the Trade War? **Jacobinmag**. June, 2018.
- KRASNER, S. US commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness. **International Organization**, V. 31 (4), pp. 635-671, 1977. <https://doi.org/10.1017/s0020818300018646>
- KRASNER, S. Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why. **International Studies Quarterly**. 25 (1). p. 119-148, 1981. <https://doi.org/10.2307/2600213>
- KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**. Vol. 36 (2), Spring, 1982. <https://doi.org/10.1017/s0020818300018920>
- KRASNER, S. The United States and China: Collaborators or Rivals? **The International Spectator**. Vol. 50 (4). Pp. 194-198, 2016. <https://doi.org/10.1080/03932729.2015.1090691>
- KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n.1, 1991. <https://doi.org/10.2307/20044692>
- KRAUTHAMMER, C. Trump's foreign policy revolution. **The Washington Post**. 26 de Janeiro de 2017.
- KREPINEVICH, A. **Transforming America's Alliances**. Center for Strategic and Budgetary Assessment. February 2000.
- KREPINEVICH, A. KOSIAK, S. VICKERS, M. **A Strategy for a long peace**. Center for Strategic and Budgetary Assessment. January 2001.
- KREPINEVICH, A. WATTS, B. **The Last Warrior: Andrew Marshall and the shaping of modern American defense strategy**. New York: Basic Books, 2014.
- KRISTOL, W. KAGAN, P. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. **Foreign Affairs**. 75 (4), pp. 18-32, Jul.-Aug., 1996. <https://doi.org/10.2307/20047656>
- KRONSTADT, K. PINTO, S. U.S.-India Security Relations: Strategic Issues. **Congressional Research Service**. January 24, 2013.
- KUMARASWAMY, P. Israel-China Relations and the Phalcom Controversy. **Middle East Policy**, Vol. XII, No. 2, Summer 2005.
- KWAN, C. **Don't Confuse "Made in China" with "Made by China"**. Research Institute of Economy, Trade and Industry. 2002a.
- KWAN, C. **More Trade Friction Looming for China**. Research Institute of Economy, Trade and Industry. 2002b.
- KWAN, C. **China Becoming a Major Innovation Power: Research and development capabilities approaching those of developed countries**. Research Institute of Economy, Trade and Industry. 2017a.
- KWAN, C. **The Rapid Advancement of Chinese Private Enterprises as Revealed by the Fortune Global 500**. Research Institute of Economy, Trade and Industry. 2017b.
- LAFEBER, W. **America, Russia, and the Cold War, 1945-1996**. Eighth Edition. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1997.

- LAI, H. Behind China's World Trade Organization Agreement with the U.S. **Third World Quarterly**, Vol. 22, no 2, pp. 237-255, 2001. <https://doi.org/10.1080/01436590120037054>
- LAKE, A. **From Containment to Enlargement**. Speech. September 21, 1993.
- LAMPTON, D. America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage. **The China Quarterly**, pp. 597-621, 1994. <https://doi.org/10.1017/s030574100004306x>
- LAMPTON, D. **Same Bed, Different Dreams**. Managing U.S.-China Relations, 1989-2000. Berkeley: University of California Press, 2001.
- LAMPTON, D. **The China Fantasy, Fantasy**. The China Quarterly. Vol. 191. September, 2007. <https://doi.org/10.1017/s0305741007001786>
- LAMPTON, D. A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us. **US-China Perception Monitor**. 11 may, 2015. Disponível em: [http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/#\\_ftnref5](http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/#_ftnref5) Acesso em 13 de Junho de 2019.
- LANXIN, X. China and the 'Pivot'. **Survival: Global Politics and Strategy**. 54:5, 113-128, 2012. <http://dx.doi.org/10.1080/00396338.2012.728349>
- LARSON, E. et al. **Defense Planning in a Time of Conflict**: A comparative analysis of the 2001–2014 Quadrennial Defense Reviews, and Implications for the Army. Rand: 2018.
- LARTER, D. White House tells the Pentagon to quit talking about 'competition' with China. **Navy Times**, September 26, 2016.
- LAWRENCE, S. U.S.-China Relations: An Overview of Policy Issues. **Congressional Research Services**. August 1, 2013.
- LAYNE, C. The unipolar illusion: Why New Great Powers Will Rise. **International Security**. 17 (4), pp. 5-51, 1993. <https://doi.org/10.2307/2539020>
- LAYNE, C. The 'Poster Child for Offensive Realism: America as a Global Hegemon'. **Security Studies**. 12(2): 120–164, 2002. <https://doi.org/10.1080/0963-640291906816>
- LAYNE, C. **The Peace of Illusions**: American Grand Strategy from 1940 to the Present. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- LAYNE, C. China's Challenge to US Hegemony. **Current History**. January, 2008.
- LAYNE, C. This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**. 56 (1), March, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00704.x>
- LAYNE, C. The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana. **International Affairs**. 94 (1), 2018. <https://doi.org/10.1093/ia/iix249>
- LEFFLER, M. Trump's Delusional National Security Strategy: How the Administration Ignores What Made America Great. **Foreign Affairs**, 2017.
- LEITE, A. O atual momento do desenvolvimento chinês: planejamento regional, investimento e comércio internacional. In: VADELL, J. (Org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018.
- LEONI, Z. **Imperialism after Bush**: Obama's Foreign Policy during the Global Financial Crisis and the 'Pivot to Asia'. Thesis. Kings College London, 2018.
- LIGHTIZER, R. Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Evaluating China's Role in the World Trade Organization Over the Past Decade. June 9, 2010. Disponível em: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/6.9.10Lighthizer.pdf> Acesso em 20 de Agosto de 2019.
- LIMA, M. A nova teoria das Relações Internacionais Chinesa e a ascensão do país: o conceito de Tianxia. In: VADELL, J. (Org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018

- LIMA, T. A política comercial da administração Bush: o CAFTA-DR e a resistência interior. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 52, 1, pp. 167-184, 2009. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292009000100009>
- LIMA, T. MENDONÇA, F. Política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios. **Boletim Meridiano** 47. Vol. 14, n. 139, p. 38-44, set-out. 2013.
- LOGEVALL, F. The Indochina wars and the Cold War, 1945–1975. In: LEFFLER, M. WESTAD, O. **The Cambridge History of Cold War**. V.2. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/chol9780521837200.015>
- LOHR, S. Maybe Japan Was Just a Warm-Up. **The New York Times**, Jan. 21, 2011.
- LOS ANGELES TIMES. **Trump says he opposed Iraq war from the start. He did not**. 9 Oct. 2016. Disponível em: <https://www.latimes.com/nation/politics/trailguide/la-na-second-presidential-debate-live-trump-says-he-opposed-iraq-war-from-the-1476065104-htmlstory.html> Acesso em 10 de Março de 2019.
- LOS ANGELES TIMES. **Trump proposes huge increase in military spending**. 12 feb. 2018. Disponível em <https://www.latimes.com/nation/la-na-trump-defense-20180212-story.html> Acesso em: 7 de março de 2019.
- MACASKILL, E. Barack Obama sets out security strategy based on diplomacy instead of war. **The Guardian**. 27 May, 2010.
- MANDELBAUM, M. Introduction. In: MANDELBAUM, M. (Ed.) **The Strategic Quadrangle: Russia, China, Japan, and the United States in East Asia**. New York: Council on Foreign Relation Press, 1995. <https://doi.org/10.7202/703569ar>
- MANN, J. **About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton**. Vintage Books: New York, 2000.
- MANN, J. **Rise of the Vulcans: The history of Bush's War Cabinet**. New York: Penguin, 2004.
- MANN, J. Many 1989 U.S. Sanctions on China Eased or Ended. **Los Angeles Times**. June 30, 1991a.
- MANN, J. U.S. Firms Lobbying Hard to Save China Trade Benefits: Markets: From farms to footwear stores, business are urging Congress not to change favored-nation status. **Los Angeles Times**. July 15, 1991b.
- MANN, J. Framing China: A complex country cannot be explained with simplistic formulas. **Media studies journal**. Pp. 102-107. 1999.
- MANN, J. **The Obamians: The Struggle inside the White House to Redefine American Power**. New York: Viking, 2012.
- MANN, J. **Entrevista no New York**. 2015. Disponível em: <http://nymag.com/news/politics/obama-history-project/james-mann/> Acesso em 24 de Janeiro de 2019.
- MANYIN, M. et al. Pivot to the Pacific: The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. **Congressional Research Service**. March 28, 2012.
- MARSHALL, A. **A Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis**. RAND. April, 1972.
- MARSHALL, A. **Memorandum for Secretary of Defense, Subject: Near Term Actions to Begin Shift of Focus Towards Asia**. 2 May, 2002. Disponível: <library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf> Acesso em 9 de outubro de 2019.
- MARTINS, A. A internacionalização do Renminbi e a ascensão do poder monetário chinês. In: VADELL, J. (Org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018.

- MASTANDUNO, M. Trade as a strategic weapon: American and alliance export control policy in the early postwar period. **International Organization**. V.42 (1). Pp. 121-150. December, 1988. <https://doi.org/10.1017/s0020818300007153>
- MASTANDUNO, M. Setting Market Access Priorities: The Use of Super 301 in US Trade with Japan. **The World Economy**. V. 15 (6). Pp. 729-754. November, 1992. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1992.tb00547.x>
- MASTANDUNO, M. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. **International Security**. 21(4): 49–88, 1997. <https://doi.org/10.1162/isec.21.4.49>
- MASTANDUNO, M. System maker and privilege taker: U.S. Power and the International Political Economy. **World Politics**. 61 (1), January, 2009. <https://doi.org/10.1353/wp.0.0030>
- MASTANDUNO, M. Order and change in world politics: the financial crisis and the breakdown of the US–China grand bargain. In: IKENBERRY, G. (Ed.) **Power, Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139680738.009>
- MATSUSHITE, M. LIM, C. Taming Leviathan as Merchant: Lingering Questions about the Practical Application of Trans-Pacific Partnership’s State-Owned Enterprises Rules. **World Trade Review**, pp. 1-22, 2019. <https://doi.org/10.1017/s1474745619000168>
- MAY, C. **An Annotated Bibliography of Susan Strange’s Academic Publications 1949-1999**. Third Edition (e-version), 2001.
- MCCURRY, J. Trump says US may not automatically defend Nato allies under attack. **The Guardian**. 21 Jul, 2016.
- MCDEVITT, M. The Quadrennial Defense Review and East Asia. PacNet. Number 43. October 26, 2001.
- MCDEVITT, M. The 2006 Quadrennial Defense Review and National Security Strategy: Is There an American Strategic Vision for East Asia? Issues & Insights. Vol 7 (1), January, 2007.
- MCDEVITT, M. The Origin and Evolution of the Rebalance. In: MEIJER, H. (ed.). **Origins and Evolution of the US rebalance toward Asia: Diplomatic, Military, and Economic Dimensions**. New York: Palgrave Macmillan, 2015. <https://doi.org/10.1057/9781137440372.0005>
- MEAD, W. **Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World**. New York: Alfred Knopf, 2001.
- MEAD, W. The Jacksonian Revolt. **Foreign Affairs**. Vol. 96. Nº 2. March/April, 2017.
- MEAD, W. Trump’s Blue Water Foreign Policy. **Wall Street Journal**. December 25, 2017.
- MEARSHEIMER, J. Hans Morgenthau and Iraq War: realism versus neo-conservatism. **Open Democracy**, 2005.
- MEARSHEIMER, J. Imperial by design. **The national interest**. Nº 111, Jan/Feb. 2011.
- MEARSHEIMER, J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Updated edition. Norton: New York, 2014.
- MEARSHEIMER, J. **The Great Delusion: liberal dreams and international realities**. Yale University Press: New Haven, 2018. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5cgb1w.1>
- MEARSHEIMER, J. WALT, S. The Israel lobby and U.S. Foreign Policy. **Middle East Policy**, v. XIII, n. 3, p. 29-87, Fall 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4967.2006.00260.x>
- MEDEIROS, C. Economia Política da Internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, J. (ed.) **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004a.
- MEDEIROS, C. O Desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. (ed.) **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004b.



- MEIJER, H. Balancing Conflicting Security Interests: U.S. Defense Exports to China in the Last Decade of the Cold War. **Journal of Cold War Studies**. Vol. 17, No. 1, pp. 4-40, Winter 2015a. [https://doi.org/10.1162/jcws\\_a\\_00529](https://doi.org/10.1162/jcws_a_00529)
- MEIJER, M. The Origin and Evolution of the Rebalance. In: MEIJER, H. (Ed.) **Origins and Evolution of the US rebalance toward Asia**: Diplomatic, Military, and Economic Dimensions. New York: Palgrave Macmillan, 2015b.
- MENDONÇA, F. et al. “America First but not alone”: Uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. **Revista tempo do mundo**. V. 5. N. 1, jan. 2019.
- MORGENTHAU, H. **Politics among Nations**: The Struggle for Power and Peace. New York: Alfred A. Knopf, 1948.
- MORGENTHAU, H. The Roots of America's China Policy. **China Quarterly**. Pp. 45-50, 1962.
- MORTON, A. **Unravelling Gramsci**: hegemony and passive revolution in the global political economy. Londres: Pluto, 2007. <https://doi.org/10.2307/j.ctt18dzstb.5>
- MURPHY, C. Understanding IR: Understanding Gramsci. **Review of International Studies**. 24, No. 3, 1998.
- NAKAMURA, Y. China's exports climb value chain, feeding into US trade tensions. **Asia Nikkei Review**. March 13, 2019.
- NANTO, D. CHANLETT-AVERY, E. The Rise of China and Its Effects on Taiwan, Japan, and South Korea: U.S. Policy Choices. **CRS Report for Congress**. January 13, 2006.
- NESS, P. Bush's search for absolute security and the rise of China. In: BEESON, M. (ed.) **Bush and Asia**: America's evolving relations with East Asia. London: Routledge, 2006. <https://doi.org/10.4324/9780203965078>
- NIU, J. The birth of People's Republic of China and the road to the Korean War. In: LEFFLER, M. WESTAD, O. **The Cambridge History of Cold War**. V.1. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/cho19780521837194.012>
- NIXON, R. **The Memoirs of Richard Nixon**. New York: Grosset & Dunlap, 1978.
- NORRLOF, C. **America's Global Advantage**: US Hegemony and International Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- NSB. **Science & Engineering Indicators 2018**. National Science Board. 2018.
- NYE, J. Soft Power. **Foreign Policy**. Nº 80. Autumn, pp. 153–171, 1990.
- NYE, J. **Soft Power: The means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.
- OLIVEIRA, D. **Sistemas, organização e métodos**: uma abordagem gerencial. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- OMC. **Database**: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm) Acesso: 4 de Maio de 2019.
- PAINTER, D. **The Cold War**: An International History. New York: Routledge, 1999.
- PAPE, R. Soft Balancing against the United States. **International Security**. Vol. 30, No. 1, pp. 7-45, Summer, 2005. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607>
- PAPE, R. Empire falls. **The National Interest**. N. 99, p. 21–34, January–February, 2009.
- PECEQUILO, C. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? 3ª Edição Ampliada e Atualizada. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, C. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- PETERS, G. WOOLLEY, J. **The State of the Union, Background and Reference Table**. The American Presidency Project. (1999-2019). 2019. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/324107/> Acesso em 10 de Setembro de 2019.
- PETRI, P. PLUMMER, M. The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates. **PIIE: Working Paper Series**. January, 2016.
- PHILLIPS, T. Trump agrees to support 'One China' policy in Xi Jinping call. **The Guardian**. 10 Feb, 2017.
- PILLSBURY, M. U.S.-Chinese Military Ties? **Foreign Policy**. No. 20, pp. 50-64, Autumn, 1975.
- PILLSBURY, M. **China debates the future security environment**. National Defense University Press, Washington, D.C., 2000.
- PNAC. **Statement of Principles**. Project for the New American Century, June 3, 1999.
- PNAC. **Statement on the Defense of Taiwan**. Project for the New American Century, August 20, 1999.
- POLÍTICO. US military bases around the world. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2015/06/us-military-bases-around-the-world-119321> Acesso 20 de Junho de 2019.
- PORTER, P. Why America Grand Strategy has not changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment. **International Security**. Vol. 42. Nº 8. pp. 9-46, 2018. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00311](https://doi.org/10.1162/isec_a_00311)
- POSEN, B. The Best Defense. **The National Interest**. Spring, 2002.
- POSEN, B. Command of the Commons: The military foundation of U.S. Hegemony. **International Security**. 28 (1), Summer, 2003. <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>
- POSEN, B. **Restraint: A new foundation for U.S. Grand Strategy**. Ithaca: Cornell University Press. 2014.
- POSEN, B. The rise of illiberal hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy. **Foreign Affairs**. March/April, 2018.
- POSEN, B.; ROSS, A. Competing visions for US grand strategy. **International Security**, v. 21, n 03, 1996-1997.
- PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. Presidential in St. Lous. October 11, 1992. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/217078> Acesso em 10 de Outubro de 2019.
- PRESTOWITZ, C. Our Incoherent China Policy. **Prospect**. September 21, 2015.
- PUTNAN, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460, (Summer) 1988. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027697>
- RAMOS, L. ZAHRAN, G. **Da hegemonia ao poder brando**: Implicações de uma mudança conceitual. 30º Encontro anual da ANPOCS. 24 a 28 de outubro de 2006.
- RAMOS, L. Ordem e Poder na Economia Política Global: A Contribuição Neogramsciana. **Contexto Internacional**. 34 (1), 113-150, 2012. <https://doi.org/10.1590/s0102-85292012000100004>
- RAND CORPORATION. Project Air Force: An Interactive Look at the US-China Military Scorecard. Rand, sep. 2015. Disponível em: <http://www.rand.org/paf/projects/us-chinascarecard.html> Acesso em: 22 Junho de 2019.
- RAPOZA, K. **China's Largest Companies Prove Why It's The World's No.2 Economy**. Forbes. Jun 5, 2018. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2018/06/06/2018-global-2000-china-proves-why-its-the-worlds-no-2-economy/#327700ec1791> Acesso em 11 de Julho de 2019.

- RATNER, E. Blunting China's Economic Coercion. Prepared statement – hearing on “The China Challenge, Part I: Economic Coercion as Statecraft. **Center for a New American Security**. July 24, 2018.
- RENNACK, D. China: U.S. Economic Sanctions. **CRS report for Congress**. October 1, 1997.
- RESNICK, E. Defining Engagement. **Journal of International Affairs**. Vol.54, no 2, pp. 551-566, 2001.
- REUTERS. **China's 2018 trade surplus with U.S. highest on record going back to 2006**. 14 de Janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-surplus-usa/chinas-2018-trade-surplus-with-u-s-highest-on-record-going-back-to-2006-idUSKCN1P804L>. Acesso em 7 de Março de 2019.
- RICE, C. Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**. 79 (1). Pp. 45-62, 2000. <https://doi.org/10.2307/20049613>
- RICE, C. **No Higher Honor**: A memoir of My Years in Washington. New York: Crown Publishers, 2011.
- RICE, S. The New National Security Strategy: Focus on Failed States. **Policy Brief**. 116. The Brookings Institution. February, 2003.
- RICE, S. Twitt about TPP. 2017. Disponível em: <https://twitter.com/AmbassadorRice/status/823973997658435588> Acesso em 10 de junho de 2019.
- RICHTER, P. In Deal With India, Bush Has Eye on China. **Los Angeles Times**. March 4, 2006.
- RICHTER, P. East Asia is Clinton's opener. **Los Angeles Times**. February 4, 2009.
- RIETI. Post-Brexit World Economy (Summary). **Research Institute of Economy, Trade and Industry**. 2019. Disponível em: <https://www.rieti.go.jp/en/events/19032201/summary.html> Acesso em: 9 de agosto de 2019.
- RIPSMAN, N. TALIAFERRO, J. LOBELL, S. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2016. <https://doi.org/10.12957/rmi.2017.34174>
- ROSECRANCE, R. War and peace. **World Politics**, Vol. 55, No. 1, pp. 137-166, Oct. 2002.
- ROSINGER, L. The White Paper in Brief. **Far Eastern Survey**. Vol. 18, No. 18, pp. 205-208, 1949. <https://doi.org/10.1525/as.1949.18.18.01p0514q>
- ROSS, R. The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive. **Foreign Affairs**, Vol. 91, No. 6, pp. 70-82, November/December, 2012
- RUMSFELD, D. **Memorandum (5/21/01). Meeting with Secretary Bill Cohen and Don Rumsfeld**. January 2001. Disponível: <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/224/2001-05-21%20re%20Meeting%20with%20Bill%20Cohen.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2019.
- RUMSFELD, D. **Meeting with Andy Marshall** April 17, 2000. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/95/re%20Meeting%20with%20Andy%20Marshall%2004-17-2000.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2019.
- RUMSFELD, D. Transforming the Military. **Foreign Affairs**. Vol. 81. No. 3, pp. 20-23, May-Jun., 2002
- RUMSFELD, D. **Known and Unknown**: A Memoir. New York: Sentinel, 2011.
- SACHS, J. The War on Huawei. **Project Syndicate**. Dec 11, 2018
- SAFIRE, W. The Biggest Vote. **The New York Times**. May 18, 2000.
- SAINT-PIERRE, H. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**. V. 23, n. 53. pp. 9-26, mar. 2015. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235302>



- SANTOS, M. **Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612001008100008>
- SAMUELS, R. (Ed.) **Encyclopedia of United States National Security**. London: Sage Publications, 2006.
- SARAIVA, J. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, J. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- SAURIN, J. The Formation of Neo-Gramscians in International Relations and International Political Economy: Neither Gramsci nor Marx. In: AYERS, A. (Ed.). **Gramsci, Political Economy, and International Relations Theory**: Modern Princes and Naked Emperors. New York: Palgrave, 2008. <https://doi.org/10.1057/9781137356956.0007>
- SAWAYA, R. China: uma estratégia de inserção no capitalismo mundial. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Nº 28, pp. 5-35, fevereiro, 2011.
- SCIOLINO, E. The advisor. Bush's Foreign Policy Tutor: An Academic in the Public Eye. **The New York Times**. June 16, 2000.
- SCHWELLER, R. Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses. **Foreign Affairs**. Vol. 97. Nº 5. September/October, 2018.
- SCOWCROFT, B. **Transforming the Cold War**: The United States and China, 1969-1980 (Conference). Office of the Historian. 2006.
- SERRANO, F. A economia americana, o padrão 'dólar-flexível' e a expansão mundial nos anos 2000. In: FIORI, J. SERRANO, F. MEDEIROS, C. **O mito do colapso americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- SHAMBAUGH, D. Containment or Engagement of China? Calculating Beijing's Responses. **International Security**. Vol. 21, No. 2, Fall, 1996.
- SHANGAI RANKING. **Academic Ranking of World Universities**. Database: <http://www.shanghairanking.com> Acesso em 15 de Agosto de 2019.
- SHATZ, H. **U.S. International Economic Strategy in a Turbulent World**. Santa Monica: Rand Corporation, 2016.
- SHOGAN, C. **The President's State of the Union Address**: Tradition, Function, and Policy Implications. Congress Research Service. January 16, 2015.
- SHU, Z. The Sino-Soviet alliance and the Cold War in Asia, 1954–1962. In: LEFFLER, M. WESTAD, O. **The Cambridge History of Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/chol9780521837194.018>
- SILOVE, N. The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia. **International Security**. 40 (4), pp. 45–88, 2016. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00238](https://doi.org/10.1162/isec_a_00238)
- SILVER, L.DEVLIN, K. HUANG, C. **U.S. Views of China Turn Sharply Negative Amid Trade Tensions**. Pew Research. August 13, 2019 Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2019/08/13/u-s-views-of-china-turn-sharply-negative-amid-trade-tensions/> Acesso em: 27 de Setembro de 2019.
- SIPRI. Military Expenditure Database. **Stockholm International Peace Research Institute**, 2019.
- SOARES DE LIMA, M. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Vol. 22 (2). Pp. 265–303, julho/dezembro 2000
- SPECK, U. **Trump's foreign policy: the revolution that has not happened – yet**. Real Instituto elcano. Expert Comment 39. 2017. Disponível em: < <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/>

[rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/commentary-speck-trumps-foreign-policy-revolution-that-has-not-happened-yet](#) Acesso em 26 de fevereiro de 2019.

SPRING, J. POLANSEK, T. “Trump trade war delivers farm boom in Brazil, gloom in Iowa”. **Reuters**. 11 October, 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-brazil-insight/trump-trade-war-delivers-farm-boom-in-brazil-gloom-in-iowa-idUSKCN1ML0E7> Acesso em 27 de Junho de 2019.

SPYKMAN, N. **America's Strategy in World Politics**. New York: Harcourt, 1942. <https://doi.org/10.4324/9781315082431>

STEINBERG, R. In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**. 56 (2), pp. 339-374, Spring 2002. <https://doi.org/10.1162/002081802320005504>

STRANGE, S. International Economics and International Relations: A case of Mutual Neglect. **International Affairs**. V. 46 (2), pp. 304-315, apr. 1970. <https://doi.org/10.2307/2613829>

STRANGE, S. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. **International Organisation**. 36, 2 (Spring): 337 – 354, 1982. <https://doi.org/10.1017/s0020818300019020>

STRANGE, S. What about International Relations? In: STRANGE, S. (ed.). **Paths to International Political Economy**. London: Allen and Unwin, 1984. <https://doi.org/10.4324/9780203851876>

STRANGE, S. Protectionism and World Politics. **International Organisation**. 39, 2 (Spring): 233 – 259, 1985. <https://doi.org/10.1017/s0020818300026965>

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organisation**. 41, 4 (Autumn): 551 – 574, 1987. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027600>

STRANGE, S. The Future of the American Empire. **Journal of International Affairs**. 42, 1 (Fall): 1 – 17, 1988.

STRANGE, S. **States and Markets**. Second Edition. London: Continuum, 1994.

STRAUSS, L. **Raça e História**. Tradução de Inácia Canelas. Lisboa: Editorial presença, 1952.

STUECK, W. The Korean War. In: LEFFLER, M. WESTAD, O. **The Cambridge History of Cold War**. V.1. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/chol9780521837194>

SUBRAMANIAN, A. The Inevitable Superpower. Why China's dominance is a sure thing. **Foreign Affairs**. September/October, 2011.

SUTTER, R. **U.S.–Chinese Relations: Perilous Past, Pragmatic Present**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

SUTTER, R. **U.S.–Chinese Relations: Perilous Past, Pragmatic Present**. Third Edition. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2018.

SUTTER, R. Trump's China Policy: Bi-partisan Hardening, Uncertain Resolve. **H-Diplo**. Policy Series. 16 January, 2019.

TAO, W. Sino-American Relations During the George W. Bush Administration. **American Foreign Policy Interests**, 26, PP. 409-413, 2004. <https://doi.org/10.1080/10803920490897460>

TAO, W. **Trump's Dangerous State of the Union Address**. China Focus. Feb 08, 2018a.

TAO, X. **U.S.–China Relations: China Policy on Capitol Hill**. New York: Routledge, 2009. <https://doi.org/10.4324/9780203890141>

TAO, X. When America Stands up to China. **The Diplomat**. April 02, 2018b.

TAVARES, M. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**. 5 (2), abril-junho, 1985.

- TELLIS, A. Balancing without Containment: A U.S. Strategy for Confronting China's Rise. **The Washington Quarterly**. 36: 4, pp. 109-124, 2013. <https://doi.org/10.1080/0163660x.2013.861717>
- THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu> Acesso em: 15 de Julho de 2019.
- THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. Disponível em: <http://atlas.cid.harvard.edu/>. Acesso em 21 de Julho de 2019.
- THE ECONOMIST. **Current and previous issues**. 2019b. Disponível em: <https://www.economist.com/printedition/covers> Acesso em 15 de Julho de 2019.
- THE ECONOMIST. **How global university rankings are changing higher education**. 2018. Disponível em: <https://www.economist.com/international/2018/05/19/how-global-university-rankings-are-changing-higher-education> Acesso em 03 de Julho de 2019.
- THE ECONOMIST. **The great experiment**: Can China become a scientific superpower? Jan. 12, 2019a.
- THE GUARDIAN. **Trump says US may not automatically defend Nato allies under attack**. 21 July, 2016.
- THE NEW YORK TIMES. **Excerpts From Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'**. March 8, 1992.
- THE NEW YORK TIMES. **Bush voices concern on Plan to Lift China Arms Embargo**. Feb. 22, 2005.
- THE NEW YORK TIMES. **Donald Trump Says NATO is 'Obsolete,' UN is 'Political Game'**. 2 April, 2016.
- TOFT, P. John J. Mearsheimer: an offensive realist between geopolitics and power. **Journal of International Relations and Development**, 8, 381-408, 2005. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800065>
- TUCKER, N. China and America: 1941-1991. **Foreign Affairs**. V. 70, n. 5, pp. 75-92. Winter, 1991.
- TUCKER, N. China as a Factor in the Collapse of the Soviet Empire. **Political Science Quarterly**. V. 110, n. 4, pp. 501-518, Winter, 1995-96. <https://doi.org/10.2307/2151881>
- TUCKER, N. **China Confidential**: American Diplomats and Sino-american relations, 1945-1996. New York: Columbia University Press, 2001.
- UN. **Vetoes – Security Council**. 2019. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> Acesso em 21 de setembro de 2019.
- URQUHART, C. Israel scraps arms deal with China. **The Guardian**. 27 jun, 2005b.
- URQUHART, C. US acts over Israeli arms sale to China. **The Guardian**. 13 Jun, 2005a.
- USCC. **Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission**. July, 2002.
- USCC. **Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission**. November, 2006.
- USCC. **Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission**. November, 2013.
- USCC. **Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission**. November, 2015
- VAISSE, M. **As relações internacionais desde 1945**. Lisboa: Edições 70, 2013
- VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997. <https://doi.org/10.7591/9780801454455>

- VANGRASSTEK, C. **Trade and American Leadership: The Paradoxes of Power and Wealth from Alexander Hamilton to Donald Trump**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. <https://doi.org/10.1017/9781108606141>
- VIGEVANI, T. MENDONÇA, F. LIMA, T. **Poder e Comércio: a política comercial dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- VIOTTI, E. A dialética invertida. **Revista de História**. 1994.
- VISENTINI, P. **As Relações diplomáticas da Ásia: Articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- WALKER, T. Hollywood's China syndrome: Plots and characters changed to suit huge. 7 abril, 2013. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/arts-entertainment/films/news/hollywoods-china-syndrome-plots-and-characters-changed-to-suit-huge-new-audience-8563099.html> Acesso em: 6 de outubro de 2019.
- WALT, S. The Tragedy of Trump's Foreign Policy. **Foreign Policy**. 5 March, 2019.
- WALTZ, K. International Politics is not foreign policy. **International Security**, v. 6, n. 1, 1996. <https://doi.org/10.1080/09636419608429298>
- WALTZ, K. **Man, the State, and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.
- WALTZ, K. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, Summer 2000. <https://doi.org/10.1162/016228800560372>
- WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.
- WATANABE, T. US Engagement Policy toward China: Realism, Liberalism, and Pragmatism. **The Journal of Contemporart China Studies**. 2 (2), p. 3-24, 2013.
- WDI. **World Development Indicators**. World Bank. 2019. Disponível em: [wdi.worldbank.org](http://wdi.worldbank.org). Acesso em: 6 de Setembro de 2019.
- WEISMAN, S. E.U. Said to Keep Embargo on Arms to China. **The New York Times**. March 22, 2005.
- WEISSKOPF, M. Backbone of the New China Lobby: U.S. Firms. **The Washington Post**. June 14, 1993.
- WESSEL, D. Free Trade winds may be blowing again. **Wall Street Journal**. 1 July, 2010.
- WETERING, C. **Changing US Foreign Policy toward India**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- WIKE, R. DEVLIN, K. **As Trade Tensions Rise, Fewer Americans See China Favorably**. Pew Research Center. August 28, 2018.
- WOHLFORTH, W. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, Summer 1999.
- WOLFF, A. Statement. In: **Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Comission**. May 4, 2011. Disponível: <https://www.uscc.gov/files/000233>. Acesso: 20/02/2020.
- WOLFF, A. **China's Indigenous Innovation Policy**. Testimony before the U.S. China Economic and Securitivity Review Commision (USCC). May 4, 2011.
- WOLFF, A. China of today is vastly different from the China that joined the WTO in 2001. Disponível: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/ddgaw\\_13jan20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_13jan20_e.htm). Acesso: 20/02/2020.
- WOLFOWITZ, P. Remembering the Future. **The National Interest**. March 1, 2000.
- WONG, D.; KOTY, A. The US-China Trade War: A Timeline. 2019. Disponível em: <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/> Acesso em 21 de Agosto de 2019.

- WONG, E. U.S. Recalls Top Diplomats from Latin America as Worries Rise Over China's Influence. **The New York Times**. Sept. 8, 2018.
- WOODWARD, B. **Plan of Attack**. New York: Simon & Schuster, 2004.
- WU, M. The "China, Inc." Challenge to Global Trade Governance. **Harvard International Law Journal**. Vol. 57, N. 2, Spring 2016.
- WU, X. Reaction. In: SCHIFFER, M. SHORR, D. (Ed.) **Powers and Principles: International Leadership in a Shrinking World**. New York: Lexington Books, 2009.
- WU, X. The Obama Administration's Asia-Pacific Strategy. **China International Studies**. Pp. 79-97, May/June, 2012.
- WU, X. US Competitive Policy toward China and Transformation of China-US Relations. **China International Studies**, 20 July, 2019.
- XUANLI, L. **Chinese Foreign Policy, Think Tanks and China's Policy Toward Japan**. Hong Kong: Chinese University Press, 2006
- YAN, X. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. **The Chinese Journal of International Politics**. 153-184, 2010. <https://doi.org/10.1093/cjip/pou027>
- YAN, X. The instability of China-US Relations. **The Chinese Journal of International Politics**. Vol 3. P. 263-292, 2010. <https://doi.org/10.1093/cjip/poq009>
- YANG, M. At War with the Chinese Economic Yellow Peril: Mitt Romney's 2012 Presidential Campaign Rhetoric. **Journal of Intercultural Communication Research**. 45:1, pp. 45-69, 2016. <https://doi.org/10.1080/17475759.2015.1133443>
- YUAN, J. The politics of the Strategic Triangle: The U.S., COCOM, and export controls on China, 1979-1989. **Journal of Northeast Asian Studies**, pp. 47-79, Spring, 1995.
- ZHAO, S. American Reflections on the Engagement with China and Responses to President Xi's New Model of Major Power Relations. **Journal of Contemporary China**, 2017. <https://doi.org/10.1080/10670564.2017.1274814>
- ZHENG, Y. Observations on China-US Strategic Competition and its Development Trend. **China-US Focus**. Mar 14, 2019.
- ZHENG, Y. The evolution of China-Russia-US Triangular Relationship. In: ZHANG, Y. **China-Central Asia Countries: Making new Partnership**. Social Sciences Academic Press, 2010.

## Anexos

### A – Declaração do presidente Truman sobre a invasão da Coreia do Sul, 1950

*Truman's statement on the invasion of South Korea by North Korean forces.* <sup>363</sup>

IMMEDIATE RELEASE. JUNE 27, 1950

#### STATEMENT BY THE PRESIDENT

In Korea the Government forces, which were armed to prevent border raids and to preserve internal security, were attacked by invading forces from North Korea. The Security Council of the United Nations called upon the invading troops to cease hostilities and to withdraw to the 38th parallel. This they have not done, but on the contrary have pressed the attack. The Security Council called upon all members of the United Nations to render every assistance to the United Nations in the execution of this resolution. In these circumstances I have ordered United States air and sea forces to give the Korean Government troops cover and support.

The attack upon Korea makes it plain beyond all doubt that communism has passed beyond the use of subversion to conquer independent nations and will now use armed invasion and war. It has defied the orders of the Security Council of the United Nations issued to preserve international peace and security. In these circumstances the occupation of Formosa by Communist forces would be a direct threat to the security of the Pacific area and to United States forces performing their lawful and necessary functions in that area.

Accordingly I have ordered the 7th Fleet to prevent any attack on Formosa. As a corollary of this action I am calling upon the Chinese Government on Formosa to cease all air and sea operations against the mainland. The 7th Fleet will see that this is done. The determination of the future status of Formosa must await the restoration of security in the Pacific, a peace settlement with Japan, or consideration by the United Nations.

I have also directed that United States Forces in the Philippines be strengthened and that military assistance to the Philippine Government be accelerated.

---

<sup>363</sup> Disponível em: [https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116192.pdf?v=31e383a7e226b441\\_e40fb0527a828da0](https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116192.pdf?v=31e383a7e226b441_e40fb0527a828da0) Acesso em 23/11/2019

I have similarly directed acceleration in the furnishing of military assistance to the forces of France and the Associated States in Indochina and the dispatch of a military mission to provide dose working relations with those forces.

I know that all members of the United Nations will consider carefully the consequences of this latest aggression in Korea in defiance of the Charter of the United Nations. A return to the rule of force in international affairs would have far-reaching effects. The United States will continue to uphold the rule of law.

I have instructed Ambassador Austin, as the representative of the United States to the Security Council, to report these steps to the Council.

- - - - -



## B – Comunicado conjunto entre Estados Unidos e China em Xangai, 1972

*Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China*<sup>364</sup> – February 28, 1972

1. President Richard Nixon of the United States of America visited the People's Republic of China at the invitation of Premier Chou En-lai of the People's Republic of China from February 21 to February 28, 1972. Accompanying the President were Mrs. Nixon, U.S. Secretary of State William Rogers, Assistant to the President Dr. Henry Kissinger, and other American officials.
2. President Nixon met with Chairman Mao Tsetung of the Communist Party of China on February 21. The two leaders had a serious and frank exchange of views on Sino-U.S. relations and world affairs.
3. During the visit, extensive, earnest and frank discussions were held between President Nixon and Premier Chou En-lai on the normalization of relations between the United States of America and the People's Republic of China, as well as on other matters of interest to both sides. In addition, Secretary of State William Rogers and Foreign Minister Chi Peng-fei held talks in the same spirit.
4. President Nixon and his party visited Peking and viewed cultural, industrial and agricultural sites, and they also toured Hangchow and Shanghai where, continuing discussions with Chinese leaders, they viewed similar places of interest.
5. The leaders of the People's Republic of China and the United States of America found it beneficial to have this opportunity, after so many years without contact, to present candidly to one another their views on a variety of issues. They reviewed the international situation in which important changes and great upheavals are taking place and expounded their respective positions and attitudes.
6. The Chinese side stated: Wherever there is oppression, there is resistance. Countries want independence, nations want liberation and the people want revolution--this has become the irresistible trend of history. All nations, big or small, should be equal: big nations should not bully the small and strong nations should not bully the weak. China will never be a superpower and it opposes hegemony and power politics of any kind. The Chinese side stated that it firmly

---

<sup>364</sup> Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm> Acesso em: 6/6/2019



supports the struggles of all the oppressed people and nations for freedom and liberation and that the people of all countries have the right to choose their social systems according their own wishes and the right to safeguard the independence, sovereignty and territorial integrity of their own countries and oppose foreign aggression, interference, control and subversion. All foreign troops should be withdrawn to their own countries. The Chinese side expressed its firm support to the peoples of Viet Nam, Laos and Cambodia in their efforts for the attainment of their goal and its firm support to the seven-point proposal of the Provisional Revolutionary Government of the Republic of South Viet Nam and the elaboration of February this year on the two key problems in the proposal, and to the Joint Declaration of the Summit Conference of the Indochinese Peoples. It firmly supports the eight-point program for the peaceful unification of Korea put forward by the Government of the Democratic People's Republic of Korea on April 12, 1971, and the stand for the abolition of the "U.N. Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea". It firmly opposes the revival and outward expansion of Japanese militarism and firmly supports the Japanese people's desire to build an independent, democratic, peaceful and neutral Japan. It firmly maintains that India and Pakistan should, in accordance with the United Nations resolutions on the IndoPakistan question, immediately withdraw all their forces to their respective territories and to their own sides of the ceasefire line in Jammu and Kashmir and firmly supports the Pakistan Government and people in their struggle to preserve their independence and sovereignty and the people of Jammu and Kashmir in their struggle for the right of selfdetermination.

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

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

8. There are essential differences between China and the United States in their social systems and foreign policies. However, the two sides agreed that countries, regardless of their social systems, should conduct their relations on the principles of respect for the sovereignty and territorial integrity of all states, non-aggression against other states, non-in-terference in the internal affairs of other states, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence. International disputes should be settled on this basis, without resorting to the use or threat of force. The United States and the People's Republic of China are prepared to apply these principles to their mutual relations.
9. With these principles of international relations in mind the two sides stated that:
  - progress toward the normalization of relations between China and the United States is in the interests of all countries
  - both wish to reduce the danger of international military conflict
  - neither should seek hegemony in the Asia-Pacific region and each is opposed to efforts by any other country or group of countries to establish such hegemony
  - neither is prepared to negotiate on behalf of any third party or to enter into agreements or understandings with the other directed at other states.
10. Both sides are of the view that it would be against the interests of the peoples of the world for any major country to collude with another against other countries, or for major countries to divide up the world into spheres of interest.

11. The two sides reviewed the long-standing serious disputes between China and the United States. The Chinese side reaffirmed its position: the Taiwan question is the crucial question obstructing the normalization of relations between China and the United States; the Government of the People's Republic of China is the sole legal government of China; Taiwan is a province of China which has long been returned to the motherland; the liberation of Taiwan is China's internal affair in which no other country has the right to interfere; and all U.S. forces and military installations must be withdrawn from Taiwan. The Chinese Government firmly opposes any activities which aim at the creation of "one China, one Taiwan", "one China, two governments", "two Chinas", an "independent Taiwan" or advocate that "the status of Taiwan remains to be determined".
12. The U.S. side declared: The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves. With this prospect in mind, it affirms the ultimate objective of the withdrawal of all U.S. forces and military installations from Taiwan. In the meantime, it will progressively reduce its forces and military installations on Taiwan as the tension in the area diminishes. The two sides agreed that it is desirable to broaden the understanding between the two peoples. To this end, they discussed specific areas in such fields as science, technology, culture, sports and journalism, in which people-to-people contacts and exchanges would be mutually beneficial. Each side undertakes to facilitate the further development of such contacts and exchanges.
13. Both sides view bilateral trade as another area from which mutual benefit can be derived, and agreed that economic relations based on equality and mutual benefit are in the interest of the peoples of the two countries. They agree to facilitate the progressive development of trade between their two countries.
14. The two sides agreed that they will stay in contact through various channels, including the sending of a senior U.S. representative to Peking from time to time for concrete consultations to further the normalization of relations between the two countries and continue to exchange views on issues of common interest.
15. The two sides expressed the hope that the gains achieved during this visit would open up new prospects for the relations between the two countries. They believe that the normalization of relations between the two countries is not only in the interest of the Chinese and American peoples but also contributes to the relaxation of tension in Asia and the world.

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

## C – Segundo comunicado conjunto entre Estados Unidos e China, 1979

*Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China*<sup>365</sup> – January 1, 1979. (The communiqué was released on December 15, 1978, in Washington and Beijing.)

1. The United States of America and the People's Republic of China have agreed to recognize each other and to establish diplomatic relations as of January 1, 1979.
2. The United States of America recognizes the Government of the People's Republic of China as the sole legal Government of China. Within this context, the people of the United States will maintain cultural, commercial, and other unofficial relations with the people of Taiwan.
3. The United States of America and the People's Republic of China reaffirm the principles agreed on by the two sides in the Shanghai Communiqué and emphasize once again that:
4. Both wish to reduce the danger of international military conflict.
5. Neither should seek hegemony in the Asia-Pacific region or in any other region of the world and each is opposed to efforts by any other country or group of countries to establish such hegemony.
6. Neither is prepared to negotiate on behalf of any third party or to enter into agreements or understandings with the other directed at other states.
7. The Government of the United States of America acknowledges the Chinese position that there is but one China and Taiwan is part of China.
8. Both believe that normalization of Sino-American relations is not only in the interest of the Chinese and American peoples but also contributes to the cause of peace in Asia and the world.

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

---

<sup>365</sup> Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/communique02.htm> Acesso em: 6/6/2019

## D – Trechos do Taiwan Relations Act, 1979

Taiwan Relations Act (TRA), P.L. 96-8 – Enacted April 10, 1979<sup>366</sup>

Section 2(b) It is the policy of the United States

- (1) to preserve and promote extensive, close, and friendly commercial, cultural, and other relations between the people of the United States and the people on Taiwan, as well as the people on the China mainland and all other peoples of the Western Pacific area;
- (2) to declare that peace and stability in the area are in the political, security, and economic interests of the United States, and are matters of international concern;
- (3) to make clear that the United States decision to establish diplomatic relations with the People's Republic of China rests upon the expectation that the future of Taiwan will be determined by peaceful means;
- (4) to consider any effort to determine the future of Taiwan by other than peaceful means, including by boycotts or embargoes, a threat to the peace and security of the Western Pacific area and of grave concern to the United States;
- (5) to provide Taiwan with arms of a defensive character; and
- (6) to maintain the capacity of the United States to resist any resort to force or other forms of coercion that would jeopardize the security, or the social or economic system, of the people on Taiwan.

Sec. 3(a) In furtherance of the policy set forth in section 2 of this Act, the United States will make available to Taiwan such defense articles and defense services in such quantity as may be necessary to enable Taiwan to maintain a sufficient self-defense capability.

(b) The President and the Congress shall determine the nature and quantity of such defense articles and services based solely upon their judgment of the needs of Taiwan, in accordance with procedures established by law. Such determination of Taiwan's defense needs shall include review by United States military authorities in connection with recommendations to the President and the Congress.

(c) The President is directed to inform the Congress promptly of any threat to the security or the social or economic system of the people on Taiwan and any danger to the interests of the United States arising therefrom. The President and the Congress shall determine, in accordance with constitutional processes, appropriate action by the United States in response to any such danger.

---

<sup>366</sup> Disponível em Kan (2014a).

Sec. 4(b)(1) Whenever the laws of the United States refer or relate to foreign countries, nations, states, governments, or similar entities, such terms shall include and such laws shall apply with respect to Taiwan.<sup>95</sup>

Sec. 15(2) The term “Taiwan” includes, as the context may require, the islands of Taiwan and the Pescadores, the people on those islands, corporations and other entities and associations created or organized under the laws applied on those islands, and the governing authorities on Taiwan recognized by the United States as the Republic of China prior to January 1, 1979, and any successor governing authorities (including political subdivisions, agencies, and instrumentalities thereof).

## E – Terceiro comunicado conjunto entre Estados Unidos e China, 1982

*Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China*<sup>367</sup> – August 17, 1982

1. In the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations on January 1, 1979, issued by the Government of the United States of America and the People's Republic of China, the United States of America recognized the Government of the People's Republic of China as the sole legal Government of China, and it acknowledged the Chinese position that there is but one China and Taiwan is part of China. Within that context, the two sides agreed that the people of the United States would continue to maintain cultural, commercial, and other unofficial relations with the people of Taiwan. On this basis, relations between the United States and China were normalized.
2. The question of United States arms sales to Taiwan was not settled in the course of negotiations between the two countries on establishing diplomatic relations. The two sides held differing positions, and the Chinese side stated that it would raise the issue again following normalization. Recognizing that this issue would seriously hamper the development of United States - China relations, they have held further discussions on it, during and since the meetings between President Ronald Reagan and Premier Zhao Ziyang and between Secretary of State Alexander M. Haig, Jr. and Vice Premier and Foreign Minister Huang Hua in October 1981.
3. Respect for each other's sovereignty and territorial integrity and non-interference in each other's internal affairs constitute the fundamental principles guiding United States China relations. These principles were confirmed in the Shanghai Communiqué of February 28, 1972 and reaffirmed in the Joint Communiqué on the Establishment Of Diplomatic Relations which came into effect on January 1, 1979. Both sides emphatically state that these principles continue to govern all aspects of their relations.
4. The Chinese Government reiterates that the question of Taiwan is China's internal affair. The Message to Compatriots in Taiwan issued by China on January 1, 1979 promulgated a fundamental policy of striving for peaceful reunification of the motherland. The Nine-Point Proposal put forward by China on September 30, 1981 represented a further major effort under this fundamental policy to strive for a peaceful solution to the Taiwan question.
5. The United States Government attaches great importance to its relations with China, and reiterates that it has no intention of infringing on Chinese sovereignty and territorial integrity, or interfering in China's internal affairs, or pursuing a policy of "two Chinas" or "one China, one Taiwan." The United States Government understands and appreciates the Chinese policy of

---

<sup>367</sup> Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/communique03.htm> Acesso em: 6/6/2019



striving for a peaceful resolution of the Taiwan question as indicated in China's Message to Compatriots in Taiwan issued on January 1, 1979 and the Nine-Point Proposal put forward by China on September 30, 1981. The new situation which has emerged with regard to the Taiwan question also provides favorable conditions for the settlement of United States - China differences over United States arms sales to Taiwan.

Having in mind the foregoing statements of both sides, the United States Government states that it does not seek to carry out a long-term policy of arms sales to Taiwan, that its arms sales to Taiwan will not exceed, either in qualitative or in quantitative terms, the level of those supplied in recent years since the establishment of diplomatic relations between the United States and China, and that it intends gradually to reduce its sale of arms to Taiwan, leading, over a period of time, to a final resolution. In so stating, the United States acknowledges China's consistent position regarding the thorough settlement of this issue.

6. In order to bring about, over a period of time, a final settlement of the question of United States arms sales to Taiwan, which is an issue rooted in history, the two Governments will make every effort to adopt measures and create conditions conducive to the thorough settlement of this issue.
7. The development of United States - China relations is not only in the interests of the two peoples but also conducive to peace and stability in the world. The two sides are determined, on the principle of equality and mutual benefit, to strengthen their ties in the economic, cultural, educational, scientific, technological and other fields and make strong, joint efforts for the continued development of relations between the Governments and peoples of the United States and China.
8. In order to bring about the healthy development of United States - China relations, maintain world peace and oppose aggression and expansion, the two Governments reaffirm the principles agreed on by the two sides in the Shanghai Communiqué and the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations. The two sides will maintain contact and hold appropriate consultations on bilateral and international issues of common interest.

## F – Seis garantias a Taiwan, 1982

*The "Six Assurances" to Taiwan*<sup>368</sup> – July, 1982

- (1). The United States would not set a date for termination of arms sales to Taiwan.
- (2). The United States would not alter the terms of the Taiwan Relations Act.
- (3). The United States would not consult with China in advance before making decisions about U.S. arms sales to Taiwan.
- (4). The United States would not mediate between Taiwan and China.
- (5). The United States would not alter its position about the sovereignty of Taiwan which was, that the question was one to be decided peacefully by the Chinese themselves, and would not pressure Taiwan to enter into negotiations with China.
- (6). The United States would not formally recognize Chinese sovereignty over Taiwan.

---

<sup>368</sup> Disponível em: <http://www.taiwandocuments.org/assurances.htm> Acesso em: 6/6/2019.

## G – Trechos do discurso do presidente Bush após Tiananmen, 1989

*Excerpts From Bush's News Session – 5 June, 1989.*<sup>369</sup>

Well, during the past few days, elements of the Chinese Army have been brutally suppressing popular and peaceful demonstrations in China. There's been widespread and continuing violence, many casualties, and many deaths.

And we deplore the decision to use force, and I now call on the Chinese leadership publicly, as I have in private channels, to avoid violence and to return to their previous policy of restraint. The demonstrators in Tiananmen Square were advocating basic human rights, including the freedom of expression, freedom of the press, freedom of association. These are goals we support around the world. These are freedoms that are enshrined in both the U.S. Constitution and the Chinese Constitution.

Throughout the world, we stand with those who seek greater freedom and democracy. This is the strongly felt view of my Administration, of our Congress, and most important, of the American people. In recent weeks, we've urged mutual restraint, nonviolence, and dialogue; instead, there has been a violent and bloody attack on the demonstrators.

The United States cannot condone the violent attacks and cannot ignore the consequences for our relationship with China, which has been built on a foundation of broad support by the American people. This is not the time for an emotional response, but for a reasoned, careful action that takes into account both our long-term interests and recognition of a complex internal situation in China. [...]

There clearly is turmoil within the ranks of the political leadership, as well as the political - the People's Liberation Army. And now is the time to look beyond the moment to important and enduring aspects of this vital relationship for the United States. Indeed, the budding of democracy which we have seen in recent weeks owes much to the relationship we have developed since 1972. And it's important at this time to act in a way that will encourage the further development and deepening of the positive elements of that relationship and the process of democratization. It would be a tragedy for all if China were to pull back to its pre-1972 era of isolation and repression.

---

<sup>369</sup> Disponível em: <https://www.nytimes.com/1989/06/06/world/crackdown-in-beijing-excerpts-from-bush-s-news-session.html> Acesso em 10/10/2019

Mindful of these complexities and yet of the necessity to strongly and clearly express our condemnation of the events of recent days, I'm ordering the following actions:

- \* Suspension of all Government-to-Government sales and commercial exports of weapons.
- \* Suspension of visits between U.S. and Chinese military leaders.

Sympathic review of requests by Chinese students in the United States to extend their stay.

- \* And the offer of humanitarian and medical assistance, through the Red Cross, to those injured during the assault.

- \* And review of other aspects of our bilateral relationship as events in China continue to unfold.

The process of democratization of Communist societies will not be a smooth one, and we must react to setbacks in a way which stimulates rather than stifles progress toward open and representative systems.

## H – Discurso do presidente Clinton sobre o MFN para a China, 1993

*Statement by the President On Most Favored Nation Status for China*<sup>370</sup> – May 28, 1993

Yesterday the American people won a tremendous victory as a majority of the House of Representatives joined me in adopting our plan to revitalize America's economic future.

Today, members of Congress have joined me to announce a new chapter in United States policy toward China.

China occupies an important place in our nation's foreign policy. It is the world's most populous state, its fastest growing major economy, and a permanent member of the United Nations Security Council. Its future will do much to shape the future of Asia, our security and trade relations in the Pacific, and a host of global issues, from the environment to weapons proliferation. In short: our relationship with China is of very great importance.

Unfortunately, over the past four years our nation spoke with a divided voice when it came to China. Americans were outraged by the killing of pro-democracy demonstrators at Tiananmen square in June of 1989. Congress was determined to have our nation's stance toward China reflect our outrage.

Yet twice after Congress voted to place conditions on our favorable trade rules toward China -- so-called Most Favored Nation status -- those conditions were vetoed. The annual battles between Congress and the Executive divided our foreign policy and weakened our approach over China.

It is time that a unified American policy recognize both the value of China and the values of America.

Starting today, the United States will speak with one voice on China policy. We no longer have an Executive Branch policy and a congressional policy. We have an American policy.

I am happy to have with me today key congressional leaders on this issue. I am also honored to be joined by representatives of the business community and several distinguished Chinese student leaders. Their presence here is a tangible symbol of the unity of our purpose.

---

<sup>370</sup> Disponível em: <https://china.usc.edu/statement-president-clinton-most-favored-nation-status-china-1993> . Acesso em 15/06/2019.

I particularly want to recognize Senate Majority Leader George Mitchell of Maine and Congresswoman Nancy Pelosi of California. Their tireless dedication to the cause of freedom in China has given voice to our collective concerns. I intend to continue working closely with Congress as we pursue our China policy.

We are here today because the American people continue to harbor profound concerns about a range of practices by China's communist leaders. We are concerned that many activists and pro-democracy leaders, including some from Tiananmen Square, continue to languish behind prison bars in China for no crime other than exercising their consciences. We are concerned about international access to their prisons. And we are concerned by the Dalai Lama's reports of Chinese abuses against the people and culture of Tibet.

We must also address China's role in the proliferation of dangerous weapons. The Gulf War proved the danger of irresponsible sales of technologies related to weapons of mass destruction. While the world is newly determined to address the danger of such missiles, we have reason to worry that China continues to sell them.

Finally, we have concerns about our terms of trade with China. China runs an \$18 billion trade surplus with the U.S. -- second only to Japan. In the face of this deficit, China continues practices that block American goods.

I have said before that we do not want to isolate China, given its growing importance in the global community. China today is a nation of nearly 1.2 billion people -- home to one of every five people in the world. By sheer size alone, China has an important impact on the world's economy, environment, and politics. The future of China and Hong Kong is of great importance to the region and to the people of America.

We take some encouragement from the economic reforms in China -- reforms that by some measures place China's economy as the third largest in the world, after the United States and Japan. China's coastal provinces are an engine for reform throughout the country. The residents of Shanghai and Guangzhou are far more motivated by markets than by Marx or Mao.

We are hopeful that China's process of development and economic reform will be accompanied by greater political freedom. In some ways, this process has begun. An emerging Chinese middle class points the antennae of new televisions towards Hong Kong to pick up broadcasts of CNN. Cellular phones and fax machines carry implicit notions of freer communications. Hong Kong itself is a catalyst of democratic values -- and we strongly support Governor Patten's efforts to broaden democratic rights.

The question we face today is how best to cultivate these hopeful seeds of change in China while expressing our clear disapproval of its repressive policies.

The core of this policy will be a resolute insistence upon significant progress on human rights in China. To implement this policy, I am signing today an Executive Order that will have the effect of extending Most Favored Nation status for China for 12 months. Whether I extend MFN next year, however, will depend upon whether China makes significant progress in improving its human rights record.

The Order lays out particular areas I will examine, including respect for the Universal Declaration of Human Rights, and the release of citizens imprisoned for the non-violent expression of their political beliefs -- including activists imprisoned in connection with Tiananmen Square. The Order includes China's protection of Tibet's religious and cultural heritage, and compliance with the bilateral U.S.-China agreement on prison labor.

In addition, we will use existing statutes to address our concerns in the areas of trade and arms control.

The Order I am issuing today directs the Secretary of State and other Administration officials to pursue resolutely all legislative and executive actions to ensure China abides by international standards. I intend to put the full weight of the Executive behind this order; I know I have Congress's support.

Let me give you an example. The Administration is now examining reports that China has shipped M-11 ballistic missiles to Pakistan. If true, such action would violate China's commitment to observe the guidelines and parameters of the Missile Technology Control Regime. Existing U.S. law provides for strict sanctions against nations that violate these guidelines.

We have made our concerns on the M-11 issue known to the Chinese on numerous occasions. They understand the serious consequences of missile transfers under U.S. sanctions law. If we determine that China has, in fact, transferred M-11 missiles or related equipment in violation of its commitments, my Administration will not hesitate to act.

My Administration is committed to supporting peaceful democratic and pro-market reform. I believe we will yet see these principles prevail in China. For in the past few years, we have witnessed a pivot point in history, as other communist regimes across the map have ceded to the power of democracy and markets. We are prepared to build a more cooperative relationship with China, and wish to work with China as an active member of the international community. Through some of its actions, China has demonstrated that it wants to be a member of that community.

Membership has its privileges, but also its obligations. We expect China to meet basic international standards in its treatment of its people, its sales of dangerous arms, and its foreign trade.

With one voice, the United States Government today has outlined these expectations.



## **I – Discurso do presidente Clinton retirando a condicionalidade e renovando o MFN para a China, 1994**

*Press conference of the president* <sup>371</sup> – May 26, 1994

THE PRESIDENT: Good afternoon. Today I would like to announce a series of important decisions regarding the United States' policy toward China.

Our relationship with China is important to all Americans. We have significant interests in what happens there and what happens between us. China has an atomic arsenal and a vote and a veto in the U.N. Security Council. It is a major factor in Asian and global security. We share important interests, such as in nuclear-free Korean Peninsula and in sustaining the global environment. China is also the world's fastest growing economy. Over \$8 billion of United States' exports to China last year supported over 150,000 American jobs.

I have received Secretary Christopher's letter recommending, as required by last year's executive order, reporting to me on the conditions in that executive order. He has reached a conclusion with which I agree, that the Chinese did not achieve overall significant progress in all the areas outlined in the executive order relating to human rights, even though clearly there was progress made in important areas, including the resolution of all emigration cases, the establishment of a memorandum of understanding with regard to how prison labor issues would be resolved, the adherence to the Universal Declaration of Human Rights and other issues.

Nevertheless, serious human rights abuses continue in China, including the arrest and detention of those who peacefully voice their opinions and the repression of Tibet's religious and cultural traditions.

The question for us now is, given the fact that there has been some progress but that not all the requirements of the executive order were met, how can we best advance the cause of human rights and the other profound interests the United States has in our relationship with China.

I have decided that the United States should renew Most Favored Nation trading status toward China. This decision, I believe, offers us the best opportunity to lay the basis for longterm sustainable progress in human rights, and for the advancement of our other interests with China. Extending MFN will avoid isolating China and instead will permit us to engage the Chinese with not only economic contacts but

---

<sup>371</sup>Disponível em: <https://china.usc.edu/president-clinton-press-conference-human-rights-china-1994#BillClinton> Acesso em 15/06/2019.

with cultural, educational and other contacts, and with a continuing aggressive effort in human rights -- an approach that I believe will make it more likely that China will play a responsible role, both at home and abroad.

I am moving, therefore, to delink human rights from the annual extension of Most Favored Nation trading status for China. That linkage has been constructive during the past year. But I believe, based on our aggressive contacts with the Chinese in the past several months, that we have reached the end of the usefulness of that policy, and it is time to take a new path toward the achievement of our constant objectives. We need to place our relationship into a larger and more productive framework.

In view of the continuing human rights abuses, I am extending the sanctions imposed by the United States as a result of the events in Tiananmen Square, and I am also banning the import of munitions, principally guns and ammunition from China. I am also pursuing a new and vigorous American program to support those in China working to advance the cause of human rights and democracy.

This program will include increased broadcasts for Radio Free Asia and the Voice of America, increased support for nongovernmental organizations working on human rights in China, and the development with American business leaders of a voluntary set of principles for business activity in China.

I don't want to be misunderstood about this: China continues to commit very serious human rights abuses. Even as we engage the Chinese on military, political and economic issues, we intend to stay engaged with those in China who suffer from human rights abuses. The United States must remain a champion of their liberties.

I believe the question, therefore, is not whether we continue to support human rights in China, but how we can best support human rights in China and advance our other very significant issues and interests. I believe we can do it by engaging the Chinese. I believe the course I have chosen gives us the best chance of success on all fronts. We will have more contacts. We will have more trade. We will have more international cooperation. We will have more intense and constant dialogue on human rights issues. We will have that in an atmosphere which gives us the chance to see China evolve as a responsible power, ever-growing not only economically, but growing in political maturity so that human rights can be observed.

To those who argue that in view of China's human rights abuses we should revoke MFN status, let me ask you the same question that I have asked myself over and over these last few weeks as I have studied this issue and consulted people of both parties who have had experience with China over many decades.

Will we do more to advance the cause of human rights if China is isolated, or if our nations are engaged in a growing web of political and economic cooperation and contacts. I am persuaded that the best path for advancing freedom in China is for the United States to intensify and broaden its engagement with that nation.

I think we have to see our relations with China within the broader context of our policies in the Asian Pacific region. A region that, after all, includes our own nation. This week, we've seen encouraging developments, progress on resolving trade frictions with the Japanese, and possible progress towards stopping North Korea's nuclear program.

I am determined to see that we maintain an active role in this region, in both its dynamic economic growth, and in its security. In three decades and three wars during this century, Americans have fought and died in the Asian Pacific to advance our ideals and our security. Our destiny demands that we continue to play an active role in this region. The actions I have taken today to advance our security, to advance our prosperity, to advance our ideals I believe are the important and appropriate ones. I believe, in other words, this is in the strategic, economic and political interests of both the United States and China, and I am confident that over the long run this decision will prove to be the correct one.

## J – Discurso do presidente Clinton em defesa do PNTR para a China, 2000

*Remarks by the president on administration efforts to grant china permanent trade relations status.*<sup>372</sup> – January 10, 2000

THE PRESIDENT: Good afternoon. This year we face major challenges and opportunities in our relationship with China -- in foreign and security policy, economic policy and trade. All those issues come together in one opportunity for the American people, what we stand to gain when China enters the World Trade Organization.

But to lock in our benefits, we first must grant China permanent normal trade relations status. To get this done, I am directing John Podesta, my Chief of Staff; my international economic Cabinet members, my Policy Council coordinators, to launch an all-out effort. Each member of this team has a distinctive role to play. I'm asking them to do everything they can to accomplish the task.

To ensure that we have as strong and responsive an effort as possible in both parties in Congress, I'm asking Secretary of Commerce Bill Daley, and my Deputy Chief of Staff, Steve Ricchetti, to lead our congressional effort.

This agreement is a good deal for America. Our products will gain better access to China's market in every sector from agriculture to telecommunications to automobiles. But China gains no new market access to the United States -- nothing beyond what it already has. In fact, we'll gain tough new safeguards against surges of imports, and maintain the strongest possible rules against dumping products that have hurt Americans in the past.

China's tariffs on United States goods, on the other hand, will fall by half or more over the next five years. And by joining the WTO, China agrees to play by the same trade rules that we do.

We continue to have serious disagreements with China on human rights, on proliferation and other issues. We'll continue to press our views and protect our interests. This deal will not change China, or our relationship with China, overnight, but it is clearly a step in the right direction, and it is clearly in the short- and long-term best economic interests of the American working people.

It encourages China also to take further steps in the direction of both economic reform and respect for the rule of law. We want to see a China that is moving toward democracy at home and stability around

---

<sup>372</sup> Disponível em: [https://1997-2001.state.gov/regions/eap/000110\\_clinton\\_china.html](https://1997-2001.state.gov/regions/eap/000110_clinton_china.html) Acesso em 18/6/2019.

the world. This agreement gives China's people access to goods and services, to ideas and innovations, that will help to promote those goals. It also gives China access to the World Trade Organization membership, and that will help to promote those goals.

Bringing China into the WTO is a win-win decision. It will protect our prosperity, and it will promote the right kind of change in China. It is good for our farmers, for our manufacturers, and for our investors. Encouraging China to play by international rules, I say again, is an important step toward a safer, saner world.

I will be working hard over the coming weeks and over the coming months to make sure we do not let this opportunity slip away. I want to thank Secretary Daley and Mr. Ricchetti for agreeing to take on this important task. And we will do everything we can to succeed. Thank you.

## K – Notas de Rumsfeld sobre reunião com Andrew Marshall, 2000

Meeting with Andy Marshall – April 17, 2000 <sup>373</sup>

(66)

April 17, 2000

**SUBJECT: MEETING WITH ANDY MARSHALL**

Russia will likely be weak over the next 10 to 20 years. Their demographics are bad – high abortions - improperly performed leading to infertility - health problems, pollution and birth defects.

We can know a lot from demography.

The PRC is getting older before it has gotten rich.

India in twenty years will be bigger than China. It has different demographics - a lot of young people.

Russia will likely take a powerful figure to turn it around. Russia is losing the technology battle. It is losing infrastructure. There are few young people under 55 in their labs.


The PRC is ambitious. Its goal is to be a great power. They are interested in high technology. The issue is can the PRC move rapidly like Japan did between World War I and II?

Both Russia and China have an internal desire for centralized power because they do not feel they can trust the people.

The PRC's interest will be in controlling access to the sea.

If there is conflict, PRC will likely blockade and make missile strikes on key targets, forcing economic uncertainty. There are thinkers today - Waldren, Pillsbury and others - who believe that the PRC is likely to use force. They see the use of force differently than we do. They are willing to use it because they do not see it as necessarily leading to escalation, but rather to get the attention of the other fellow. The old saying is, "sometimes you have to kill a chicken to frighten the monkeys". Needless to say, this is an opportunity for enormous miscalculation.

China needs oil imports, so it is logical for them to be helping Iran and to fashion strategic arrangements in the Gulf.



<sup>373</sup> Disponível em: [library.rumsfeld.com/doclib/sp/95/re%20Meeting%20with%20Andy%20Marshall%2004-17-2000.pdf](http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/95/re%20Meeting%20with%20Andy%20Marshall%2004-17-2000.pdf) Acesso em 9/10/2019.

Three countries are currently rethinking their military situation and could become big arm exporters in the period ahead:

- Sweden: They are trying for a military technological revolution. Russia is not a problem for them today so they can have smaller forces, less officers, and have a new approach that leans towards sensors, UAV's, some interesting new naval systems - a small ship, a stealth ship and an air independent submarine.
- Israel.
- Australia.
- Singapore.

There is a renewed interest in Russia in developing "usable" nuclear weapons.

The United States needs to be thinking about where it should be putting its efforts. The Andy Marshall approach suggests the U.S. should get interested in India and Australia and develop better relationships.

DR/pdl  
041700.29



## **L – Trechos do discurso do candidato à presidência G. W. Bush sobre a política para a China, 2000**

*Excerpts of George W. Bush's Speech in Washington State<sup>374</sup> – May 17, 2000.*

From the start of this campaign, I have defined some sharp disagreements with the Clinton-Gore administration. But today I want to address an important area of agreement. A pressing question now confronts the Congress, and it will not wait until the next president takes office.

The issue is whether to extend normal trade relations to China on a permanent basis. This vote is one step in the process of drawing China into the world trading system. China is on the verge of joining the 136 members of the World Trade Organization. Congress must now decide whether the U.S. will gain the benefits of China's more open economy.

The stakes are high, on all sides. For businesses, workers and farmers across our country, it will mean much lower trade barriers and enormous opportunities for U.S. exports. For the people of East Asia, it will affect their relations with the region's major power. For the people of China, it holds out the hope of more open contact with the world of freedom. In short, this will be among the most serious decisions our government will make this year.

Last year, when I laid out my vision of a distinctly American internationalism, I said that we must see China clearly, not through the filters of posturing and partisanship. And today I am acting on that principle. I am here to urge all members of Congress, both Republicans and Democrats, to join together in making China a normal trading partner of the United States.

I differ with the president and vice president on many issues regarding China and trade. They place their confidence in the Chinese regime as a "strategic partner" of the United States. I know they are a competitor. They have been inconsistent on Taiwan; I will be clear. They failed to obtain "fast track" trade negotiating authority. I will fight for it. They mishandled the global trade negotiations right here in Seattle. I will make expanding trade a consistent priority of my administration.

---

<sup>374</sup> Discurso proferido para trabalhadores da Boeing. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/051800bush-text.html> Acesso em 2/7/2019.



Today, however, all of us who believe in a more open China -- in advancing the rule of law and trade - must work together. This is not a Republican or Democratic concern. It is an American concern. This trade agreement is the work of 13 years and three administrations. We cannot let that work be undone.

Let me explain why. There are three compelling reasons to support this agreement -- freedom, security and economics.

First, trade with China will promote freedom. Freedom is not easily contained. Once a measure of economic freedom is permitted, a measure of political freedom will follow. China today is not a free society. At home, toward its own people, it can be ruthless. Abroad, toward its neighbors, it can be reckless.

When I am president, China will know that America's values are always part of America's agenda. Our advocacy of human freedom is not a formality of diplomacy. It is a fundamental commitment of our country. It is the source of our confidence that Communism, in every form, has seen its day.

I view free trade as an important ally in what Ronald Reagan called "a forward strategy for freedom." The case for trade is not just monetary, but moral, not just a matter of commerce, but a matter of conviction. Economic freedom creates habits of liberty. And habits of liberty create expectations of democracy. There are no guarantees, but there are good examples, from Chile to Taiwan. Trade freely with China, and time is on our side. . . .

Simply put: China is most free where it is most in contact with the world economy.

Second, trade with China serves our own national interest, as well as the security interests of China's neighbors. China is not our "strategic partner." But neither is it our enemy.

As I've said before, China is a competitor, to be faced without ill will and without illusions. When I am president, China will have no doubts about our power and purpose in the region, about our strong commitment to democratic allies throughout Asia. But this is accomplished by confident diplomacy, strong alliances and the military might to back them up. It is not accomplished by hindering free trade or seeking to isolate China. . . .

When both China and Taiwan are members of the W.T.O., both will need to apply global rules to their trade, including trade with one another, and the prospects for cross-straits relations should improve.

Third, trade with China serves the economic interests of America. . . .




The doors will open to providers of U.S. services -- the import-export trade, banking, insurance, telecommunications, accounting, computers, motion pictures and more. China will also adhere to W.T.O. rules on intellectual property rights and investments. And if Europe negotiates a better deal in these or any other areas, by the terms of the agreement we will get the same treatment. . . .

It is worth making one more point, a very practical one: Defeat of this bill won't even keep China out of the W.T.O., since President Clinton has already agreed to its entry. A "no" vote would only prevent the U.S. from enjoying the benefits of China's market opening -- even as foreign rivals to American firms do enjoy those benefits.

After last year's confusion in Seattle, a leader in the protectionist camp confidently declared that by excluding China from the W.T.O. the opponents hoped -- as he put it -- "to deliver the last blow" against our system of free trade. Neither the United States nor the world can afford such a setback. I believe that trade serves the deepest interests of our country and advances the hopes of the Chinese people for a freer society. Our greatest export is not food or movies or even airplanes. Our greatest export is freedom. The people of China stand ready to receive it. The demand has never been greater.

## M – Memorando de Andrew Marshall para o secretário de defesa indicando ações de curto prazo para modificar o foco em direção à Ásia, 2002

Memorandum for Secretary of Defense – 2 May 2002.<sup>375</sup>

	<p><b>OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE</b> 1920 DEFENSE PENTAGON WASHINGTON, DC 20301-1920</p>
<p><b>DIRECTOR OF NET ASSESSMENT</b></p>	
<p>2 May 2002</p>	
<p>MEMORANDUM FOR SECRETARY OF DEFENSE</p>	
<p>FROM ANDY MARSHALL</p>	
<p>SUBJECT: Near Term Actions to Begin Shift of Focus Towards Asia</p>	
<p>Our defense strategy includes some redirection of attention within DoD towards Asia. A strategy for the Asia-Pacific region has been drafted and used to develop a list of near-term actions that could be taken over the next couple of years to put in place the initial phase of such a long-term shift in focus:</p>	
<p><u>Candidate moves and associated diplomatic actions</u></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Australia: start negotiations to base selected US forces in Australian Northern Territories and expand US and regional states use of Australian training ranges</li> <li>• Singapore: start negotiations for increased use of facilities, and (if feasible) homeporting of a few naval units</li> <li>• India: increase port visits, and initiate program of mil-to-mil interactions; initiate joint planning for contingency of loss of control of nuclear weapons in Pakistan</li> <li>• "Stans": continue developing selected infrastructure that could facilitate rapid introduction and sustainment of US forces, if required; help train and develop defensive capabilities of "Stan" military forces</li> <li>• Iraq: Initiate planning now for a post-war, treaty-based US basing structure that will support rapid and sustainable US regional intervention both in the Gulf region and in Central Asia.</li> </ul>	
<p><u>Supporting actions</u></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiate planning for a major expansion of basing infrastructure in Guam, and possible improvement, in Pearl Harbor infrastructure</li> <li>• Initiate budget, personnel, and O&amp;M planning to support gradual shifting of a CVBG and ARG from the Atlantic Fleet to Guam. Ditto for shifting</li> </ul>	
	

<sup>375</sup> Disponível: [library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf](http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf) Acesso: 9/10/2019.

additional SSNs, possibly SSGNs, long-range bombers, air tankers, and significant quantities of mines to Guam

- Direct the Services to plan for the types of military challenges a malevolent China may pose over the long-term, and incorporate these into Service and Joint wargames, training and exercise programs, including routine wide-area USN-USAF-special forces exercises.

#### Organizational actions

- For next UCP change (GWOT permitting), redraw CENTCOM/PACOM boundaries to reflect China as principle long-term strategic competitor
- Rationalize bureaucratic (OSD, JCS, UCP) management of Asian strategy to eliminate inconsistencies in regional boundaries
- Initiate planning to stand up 3-star level Standing JTF with robust planning staff responsible for contingency planning and conducting actual operations in the event of hostilities with China outside of Korea. Could locate in Singapore
- Initiate planning to stand up 3-star level Standing JTF in post-war Iraq, with a primary collateral duty of contingency planning to provide logistical support for operations in Central Asia
- Increase the focus on China, Asia-related scenarios in Service and Joint wargaming; ask for SECDEF opportunity to review scenarios in key wargames such as Title X games
- Refocus the Asia-Pacific Center in Honolulu as a new Asia Study Center and make it the leading center of multi-disciplinary study of Asia, particularly China, within DoD. Dual purpose to conduct top-notch research and analysis and preparation of future senior military and civilian leaders for duty in Asia-related assignments.

#### Personnel related actions

- Direct major increase in emphasis on Asian security environment and associated military operational problems in War College curricula
- Expand investment in selected Asian linguistic and regional expertise
- Develop career specialties in selected Asia-related areas in both intelligence and line communities
- Direct Service Secretaries to insert language into promotion board precepts to ensure promotability to senior grades of officers with Asia-related expertise



## N – Discurso de Robert Zoellick sobre a China, 2005

*Whither China: From Membership to Responsibility?*<sup>376</sup> – September 21, 2005

Earlier this year, I had the pleasure of making the acquaintance of Mr. Zheng Bijian, Chair of the China Reform Forum, who over some decades has been a counselor to China's leaders. We have spent many hours in Beijing and Washington discussing China's course of development and Sino-American relations. It has been my good fortune to get to know such a thoughtful man who has helped influence, through the Central Party School, the outlook of many officials during a time of tremendous change for China.

This month, in anticipation of President Hu's visit to the United States, Mr. Zheng published the lead article in *Foreign Affairs*, "China's 'Peaceful Rise' to Great Power Status." This evening, I would like to give you a sense of the current dialogue between the United States and China by sharing my perspective.

Some 27 years ago, Chinese leaders took a hard look at their country and didn't like what they saw. China was just emerging from the Cultural Revolution. It was desperately poor, deliberately isolated from the world economy, and opposed to nearly every international institution. Under Deng Xiaoping, as Mr. Zheng explains, China's leaders reversed course and decided "to embrace globalization rather than detach themselves from it."

Seven U.S. presidents of both parties recognized this strategic shift and worked to integrate China as a full member of the international system. Since 1978, the United States has also encouraged China's economic development through market reforms.

Our policy has succeeded remarkably well: the dragon emerged and joined the world. Today, from the United Nations to the World Trade Organization, from agreements on ozone depletion to pacts on nuclear weapons, China is a player at the table.

And China has experienced exceptional economic growth. Whether in commodities, clothing, computers, or capital markets, China's presence is felt every day.

China is big, it is growing, and it will influence the world in the years ahead.

---

<sup>376</sup> Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm> Acesso em 2/7/2019.

For the United States and the world, the essential question is – how will China use its influence?

To answer that question, it is time to take our policy beyond opening doors to China's membership into the international system: We need to urge China to become a responsible stakeholder in that system.

China has a responsibility to strengthen the international system that has enabled its success. In doing so, China could achieve the objective identified by Mr. Zheng: "to transcend the traditional ways for great powers to emerge."

As Secretary Rice has stated, the United States welcomes a confident, peaceful, and prosperous China, one that appreciates that its growth and development depends on constructive connections with the rest of the world. Indeed, we hope to intensify work with a China that not only adjusts to the international rules developed over the last century, but also joins us and others to address the challenges of the new century.

From China's perspective, it would seem that its national interest would be much better served by working with us to shape the future international system.

If it isn't clear why the United States should suggest a cooperative relationship with China, consider the alternatives. Picture the wide range of global challenges we face in the years ahead – terrorism and extremists exploiting Islam, the proliferation of weapons of mass destruction, poverty, disease – and ask whether it would be easier or harder to handle those problems if the United States and China were cooperating or at odds.

For fifty years, our policy was to fence in the Soviet Union while its own internal contradictions undermined it. For thirty years, our policy has been to draw out the People's Republic of China. As a result, the China of today is simply not the Soviet Union of the late 1940s:

It does not seek to spread radical, anti-American ideologies.

While not yet democratic, it does not see itself in a twilight conflict against democracy around the globe.

While at times mercantilist, it does not see itself in a death struggle with capitalism.

And most importantly, China does not believe that its future depends on overturning the fundamental order of the international system. In fact, quite the reverse: Chinese leaders have decided that their success depends on being networked with the modern world.

If the Cold War analogy does not apply, neither does the distant balance-of-power politics of 19th Century Europe. The global economy of the 21st Century is a tightly woven fabric. We are too interconnected to try to hold China at arm's length, hoping to promote other powers in Asia at its expense. Nor would the other powers hold China at bay, initiating and terminating ties based on an old model of drawing-room diplomacy. The United States seeks constructive relations with all countries that do not threaten peace and security.

So if the templates of the past do not fit, how should we view China at the dawn of the 21st Century?

On both sides, there is a gulf in perceptions. The overwhelming priority of China's senior officials is to develop and modernize a China that still faces enormous internal challenges. While proud of their accomplishments, China's leaders recognize their country's perceived weaknesses, its rural poverty, and the challenges of political and social change. Two-thirds of China's population – nearly 900 million people – are in poor rural areas, living mostly as subsistence farmers, and 200 million Chinese live on less than a dollar a day. In China, economic growth is seen as an internal imperative, not as a challenge to the United States.

Therefore, China clearly needs a benign international environment for its work at home. Of course, the Chinese expect to be treated with respect and will want to have their views and interests recognized. But China does not want a conflict with the United States.

Nevertheless, many Americans worry that the Chinese dragon will prove to be a fire-breather. There is a cauldron of anxiety about China.

The U.S. business community, which in the 1990s saw China as a land of opportunity, now has a more mixed assessment. Smaller companies worry about Chinese competition, rampant piracy, counterfeiting, and currency manipulation. Even larger U.S. businesses – once the backbone of support for economic engagement – are concerned that mercantilist Chinese policies will try to direct controlled markets instead of opening competitive markets. American workers wonder if they can compete.

China needs to recognize how its actions are perceived by others. China's involvement with troublesome states indicates at best a blindness to consequences and at worst something more ominous. China's actions – combined with a lack of transparency – can create risks. Uncertainties about how China will use its power will lead the United States – and others as well – to hedge relations with China. Many countries hope China will pursue a "Peaceful Rise," but none will bet their future on it.

For example, China's rapid military modernization and increases in capabilities raise questions about the purposes of this buildup and China's lack of transparency. The recent report by the U.S. Department of Defense on China's military posture was not confrontational, although China's reaction to it was. The U.S. report described facts, including what we know about China's military, and discussed alternative scenarios. If China wants to lessen anxieties, it should openly explain its defense spending, intentions, doctrine, and military exercises.

Views about China are also shaped by its growing economic footprint. China has gained much from its membership in an open, rules-based international economic system, and the U.S. market is particularly important for China's development strategy. Many gain from this trade, including millions of U.S. farmers and workers who produce the commodities, components, and capital goods that China is so voraciously consuming.

But no other country – certainly not those of the European Union or Japan – would accept a \$162 billion bilateral trade deficit, contributing to a \$665 billion global current account deficit. China – and others that sell to China – cannot take its access to the U.S. market for granted. Protectionist pressures are growing.

China has been more open than many developing countries, but there are increasing signs of mercantilism, with policies that seek to direct markets rather than opening them. The United States will not be able to sustain an open international economic system – or domestic U.S. support for such a system – without greater cooperation from China, as a stakeholder that shares responsibility on international economic issues.

For example, a responsible major global player shouldn't tolerate rampant theft of intellectual property and counterfeiting, both of which strike at the heart of America's knowledge economy. China's pledges – including a statement just last week by President Hu in New York – to crack down on the criminals who ply this trade are welcome, but the results are not yet evident. China needs to fully live up to its commitments to markets where America has a strong competitive advantage, such as in services, agriculture, and certain manufactured goods. And while China's exchange rate policy offered stability in the past, times have changed. China may have a global current account surplus this year of nearly \$150 billion, among the highest in the world. This suggests that China's recent policy adjustments are an initial step, but much more remains to be done to permit markets to adjust to imbalances. China also shares a strong interest with the United States in negotiating a successful WTO Doha agreement that opens markets and expands global growth.



China's economic growth is driving its thirst for energy. In response, China is acting as if it can somehow "lock up" energy supplies around the world. This is not a sensible path to achieving energy security. Moreover, a mercantilist strategy leads to partnerships with regimes that hurt China's reputation and lead others to question its intentions. In contrast, market strategies can lessen volatility, instability, and hoarding. China should work with the United States and others to develop diverse sources of energy, including through clean coal technology, nuclear, renewables, hydrogen, and biofuels. Our new Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate – as well as the bilateral dialogue conducted by the U.S. Department of Energy and China's National Development and Reform Commission – offer practical mechanisms for this cooperation. We should also encourage the opening of oil and gas production in more places around the world. We can work on energy conservation and efficiency, including through standards for the many appliances made in China. Through the IEA we can strengthen the building and management of strategic reserves. We also have a common interest in secure transport routes and security in producing countries.

All nations conduct diplomacy to promote their national interests. Responsible stakeholders go further: They recognize that the international system sustains their peaceful prosperity, so they work to sustain that system. In its foreign policy, China has many opportunities to be a responsible stakeholder.

The most pressing opportunity is North Korea. Since hosting the Six-Party Talks at their inception in 2003, China has played a constructive role. This week we achieved a Joint Statement of Principles, with an agreement on the goal of "verifiable denuclearization of the Korean peninsula in a peaceful manner." But the hard work of implementation lies ahead, and China should share our interest in effective and comprehensive compliance.

Moreover, the North Korea problem is about more than just the spread of dangerous weapons. Without broad economic and political reform, North Korea poses a threat to itself and others. It is time to move beyond the half century-old armistice on the Korean peninsula to a true peace, with regional security and development. A Korean peninsula without nuclear weapons opens the door to this future. Some 30 years ago America ended its war in Viet Nam. Today Viet Nam looks to the United States to help integrate it into the world market economic system so Viet Nam can improve the lives of its people. By contrast, North Korea, with a 50 year-old cold armistice, just falls further behind.

Beijing also has a strong interest in working with us to halt the proliferation of weapons of mass destruction and missiles that can deliver them. The proliferation of danger will undermine the benign security environment and healthy international economy that China needs for its development.

China's actions on Iran's nuclear program will reveal the seriousness of China's commitment to non-proliferation. And while we welcome China's efforts to police its own behavior through new export controls on sensitive technology, we still need to see tough legal punishments for violators.

China and the United States can do more together in the global fight against terrorism. Chinese citizens have been victims of terror attacks in Pakistan and Afghanistan. China can help destroy the supply lines of global terrorism. We have made a good start by working together at the UN and searching for terrorist money in Chinese banks, but can expand our cooperation further.

China pledged \$150 million in assistance to Afghanistan, and \$25 million to Iraq. These pledges were welcome, and we look forward to their full implementation. China would build stronger ties with both through follow-on pledges. Other countries are assisting the new Iraqi government with major debt forgiveness, focusing attention on the \$7 billion in Iraqi debt still held by Chinese state companies.

On my early morning runs in Khartoum, I saw Chinese doing tai chi exercises. I suspect they were in Sudan for the oil business. But China should take more than oil from Sudan – it should take some responsibility for resolving Sudan's human crisis. It could work with the United States, the UN, and others to support the African Union's peacekeeping mission, to provide humanitarian relief to Darfur, and to promote a solution to Sudan's conflicts.

In Asia, China is already playing a larger role. The United States respects China's interests in the region, and recognizes the useful role of multilateral diplomacy in Asia. But concerns will grow if China seeks to maneuver toward a predominance of power. Instead, we should work together with ASEAN, Japan, Australia, and others for regional security and prosperity through the ASEAN Regional Forum and the Asia Pacific Economic Cooperation forum.

China's choices about Taiwan will send an important message, too. We have made clear that our "one China" policy remains based on the three communiqués and the Taiwan Relations Act. It is important for China to resolve its differences with Taiwan peacefully.

The United States, Japan, and China will need to cooperate effectively together on both regional and global challenges. Given China's terrible losses in World War II, I appreciate the sensitivity of historical issues with Japan. But as I have told my Chinese colleagues, I have observed some sizeable gaps in China's telling of history, too. When I visited the "918" museum at the site of the 1931 "Manchurian Incident," I noted that the chronological account jumped from 1941 to the Soviet offensive against Japan in August 1945, overlooking the United States involvement in the Pacific from 1941 to 1945! Perhaps we could start to ease some misapprehensions by opening a three-way dialogue among historians.

Clearly, there are many common interests and opportunities for cooperation. But some say America's commitment to democracy will preclude long-term cooperation with China. Let me suggest why this need not be so.

Freedom lies at the heart of what America is... as a nation, we stand for what President Bush calls the non-negotiable demands of human dignity. As I have seen over the 25 years since I lived in Hong Kong, Asians have also pressed for more freedom and built many more democracies. Indeed, President Hu and Premier Wen are talking about the importance of China strengthening the rule of law and developing democratic institutions.

We do not urge the cause of freedom to weaken China. To the contrary, President Bush has stressed that the terrible experience of 9/11 has driven home that in the absence of freedom, unhealthy societies will breed deadly cancers. In his Second Inaugural, President Bush recognized that democratic institutions must reflect the values and culture of diverse societies. As he said, "Our goal... is to help others find their own voice, attain their own freedom, and make their own way."

Being born ethnically Chinese does not predispose people against democracy – just look at Taiwan's vibrant politics. Japan and South Korea have successfully blended a Confucian heritage with modern democratic principles.

Closed politics cannot be a permanent feature of Chinese society. It is simply not sustainable – as economic growth continues, better-off Chinese will want a greater say in their future, and pressure builds for political reform:

China has one umbrella labor union, but waves of strikes.

A party that came to power as a movement of peasants now confronts violent rural protests, especially against corruption.

A government with massive police powers cannot control spreading crime.

Some in China believe they can secure the Communist Party's monopoly on power through emphasizing economic growth and heightened nationalism. This is risky and mistaken.

China needs a peaceful political transition to make its government responsible and accountable to its people. Village and grassroots elections are a start. They might be expanded – perhaps to counties and provinces – as a next step. China needs to reform its judiciary. It should open government processes to

the involvement of civil society and stop harassing journalists who point out problems. China should also expand religious freedom and make real the guarantees of rights that exist on paper – but not in practice.

Ladies and Gentlemen: How we deal with China's rising power is a central question in American foreign policy.

In China and the United States, Mr. Zheng's idea of a "peaceful rise" will spur vibrant debate. The world will look to the evidence of actions.

Tonight I have suggested that the U.S. response should be to help foster constructive action by transforming our thirty-year policy of integration: We now need to encourage China to become a responsible stakeholder in the international system. As a responsible stakeholder, China would be more than just a member – it would work with us to sustain the international system that has enabled its success.

Cooperation as stakeholders will not mean the absence of differences – we will have disputes that we need to manage. But that management can take place within a larger framework where the parties recognize a shared interest in sustaining political, economic, and security systems that provide common benefits.

To achieve this transformation of the Sino-American relationship, this Administration – and those that follow it – will need to build the foundation of support at home. That's particularly why I wanted to join you tonight. You hear the voices that perceive China solely through the lens of fear. But America succeeds when we look to the future as an opportunity, not when we fear what the future might bring. To succeed now, we will need all of you to press both the Chinese and your fellow citizens.

When President Nixon visited Beijing in 1972, our relationship with China was defined by what we were both against. Now we have the opportunity to define our relationship by what are both for.

We have many common interests with China. But relationships built only on a coincidence of interests have shallow roots. Relationships built on shared interests and shared values are deep and lasting. We can cooperate with the emerging China of today, even as we work for the democratic China of tomorrow.

## O – Carta dos congressistas democratas do Ways and Means para Obama sobre as SOE e o TPP, 2011

*Ways and Means Democrats Call for Robust, Enforceable Disciplines on State-Owned and State-Supported Enterprises in Trans-Pacific Partnership Agreement.* – June 28, 2011.<sup>377</sup>

Dear Mr. President:

As trade negotiators return from the seventh round of Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations in Ho Chi Minh City, and ahead of the next round of negotiations, we urge your Administration to develop a robust set of disciplines relating to state-owned enterprises (SOEs) and state-supported enterprises (SSEs). Your Administration has committed to ensuring that the TPP negotiations address the 21st century challenges faced by U.S. businesses and workers. Unfair competition from, and distortions caused by, SOEs and SSEs are one of the greatest of these challenges.

U.S. trade agreements have, historically, been negotiated with certain assumptions in mind – key among them, that our trading partners have free market economic systems that are fundamentally similar to our own, characterized by private actors that compete on principles of supply and demand, quality, and performance. Our trade agreements have also assumed that regulatory processes in trading partner countries operate on principles of openness, transparency, public participation, and rule of law that are similar to our own. These assumptions have informed the specific rules and disciplines reflected in the previous trade agreements.

However, trade in the 21st century is increasingly out of step with these assumptions. Trade today is characterized by the growth of “state capitalism,” especially in developing and advanced developing countries. In its most recent report, *Global Trends 2025: A Transformed World*, The National Intelligence Council noted this phenomenon, saying: “In the early 1990s, many economists predicted that SOEs would be a relic of the 20th century. They were wrong. SOEs are far from extinction, are thriving, and in many cases seek to expand beyond their own borders...” Indeed, between 2004 and 2008, 117 SOEs from Brazil, Russia, India and China appeared for the first time on the Forbes Global 2000 list of the world’s largest companies, while 239 U.S., Japanese, British and German companies fell off the list. And three of the world’s four largest banks in 2009 were state-owned Chinese firms (Industrial and Commercial Bank of China, China Construction, and Bank of China). Ian Bremmer, *The End of the Free Market*, pp. 20-21.

---

<sup>377</sup> Disponível em: <https://waysandmeans.house.gov/media-center/press-releases/news-ways-and-means-democrats-call-robust-enforceable-disciplines-state> Acesso: 17/02/2020.

State backing of SOEs and SSEs takes various forms, including substantial government subsidies, government financing on non-market terms, special exemptions from regulation in otherwise highly-regulated sectors, favored treatment in procurement, and other advantages not available to commercial actors with which SOEs and SSEs compete. Such practices can fundamentally affect the incentives for, and behavior of, SOEs and SSEs, and can dramatically tilt the competitive playing field in favor of such entities.

The competitive harm from SOEs and SSEs can be felt in every market in which they compete with U.S. businesses, whether it is in the U.S. market, the home market of the SOE/SSE, or in third-country markets. In all such cases, U.S. goods and services are put at a competitive disadvantage, and U.S. workers, producers, exporters and investors are denied vital opportunities.

The existing provisions of U.S. trade agreements – including provisions requiring “national treatment” for trading partners’ goods, services, and investors – are insufficient to address the broad range of concerns raised by SOEs and SSEs. To provide a comprehensive solution, the TPP Agreement must include a robust and enforceable set of disciplines obligating SOEs and SSEs to operate as commercial actors, obligating their respective governments to treat them as such, and establishing clear standards as to what these obligations mean in practice. Moreover, the TPP Agreement must require partner countries to share information about their respective SOEs and SSEs, and the levels of government intervention in such entities, so that there can be proper monitoring of compliance with TPP rules. These new rules will be crucial not only to address concerns about SOEs and SSEs in existing negotiating partner countries but also to set in place the disciplines that will apply to future new entrants.

We understand that some have resisted the negotiation of new SOE/SSE disciplines, arguing that these could be used to limit U.S. prerogatives – for example, to provide temporary assistance to companies in exceptional moments of crisis. We believe these arguments are without merit. First, there are simply not parallels in the United States to the kind of SOEs and SSEs that are pervasive in much of the rest of the world. Second, the disciplines we contemplate would not preclude TPP countries from having SOEs and SSEs; they would simply level the playing field vis-à-vis the commercial actors with whom the SOEs and SSEs compete. Third, there are some exceptions already in U.S. FTAs that may be relevant to this issue, such as the exception for prudential measures taken to ensure the integrity and stability of the financial system. These exceptions would, presumably, continue to apply. Moreover, to the extent further flexibility is needed to permit the U.S. government, in exceptional situations, to provide limited and temporary support to commercial actors, the rules can be crafted to accommodate such specific circumstances. Similarly, there can be clarifications to ensure that the SOE/SSE disciplines are not used against legitimate governmental and quasi-governmental entities.

The TPP negotiations provide a critically important opportunity to address this new generation of trade issues. What is negotiated in the TPP may well establish the ground rules for the future of trade policy. Your strong leadership is important not only for U.S. trade agreements but also for the multilateral trading system. We urge you to seize this opportunity through a broad, innovative initiative to address the anti-competitive harm caused by SOEs and SSEs.

Sincerely,

Sander M. Levin; Jim McDermott; Charles Rangel; Fortney Pete Stark; John Lewis; Richard Neal; Xavier Becerra; Lloyd Doggett; Mike Thompson; John B. Larson; Earl Blumenauer; Ron Kind; Bill Pascrell; Shelley Berkley; Joseph Crowley.

## P – Trechos do discurso do presidente Obama no parlamento australiano, 2011

*Remarks By President Obama to the Australian Parliament*<sup>378</sup> – November 17, 2011

[...] I'd like to address the larger purpose of my visit to this region -- our efforts to advance security, prosperity and human dignity across the Asia Pacific. For the United States, this reflects a broader shift. After a decade in which we fought two wars that cost us dearly, in blood and treasure, the United States is turning our attention to the vast potential of the Asia Pacific region. In just a few weeks, after nearly nine years, the last American troops will leave Iraq and our war there will be over.

[...] So make no mistake, the tide of war is receding, and America is looking ahead to the future that we must build. [...] We've made hard decisions to cut our deficit and put our fiscal house in order -- and we will continue to do more. Because our economic strength at home is the foundation of our leadership in the world, including here in the Asia Pacific. Our new focus on this region reflects a fundamental truth -- the United States has been, and always will be, a Pacific nation. Asian immigrants helped build America, and millions of American families, including my own, cherish our ties to this region.

[...] the Asia Pacific is critical to achieving my highest priority, and that's creating jobs and opportunity for the American people. With most of the world's nuclear power and some half of humanity, Asia will largely define whether the century ahead will be marked by conflict or cooperation, needless suffering or human progress.

As President, I have, therefore, made a deliberate and strategic decision -- as a Pacific nation, the United States will play a larger and long-term role in shaping this region and its future, by upholding core principles and in close partnership with our allies and friends.

Let me tell you what this means. First, we seek security, which is the foundation of peace and prosperity. We stand for an international order in which the rights and responsibilities of all nations and all people are upheld. Where international law and norms are enforced. Where commerce and freedom of navigation are not impeded. Where emerging powers contribute to regional security, and where disagreements are resolved peacefully. That's the future that we seek. Now, I know that some in this region have wondered about America's commitment to upholding these principles. So let me address this directly. As the United States puts our fiscal house in order, we are reducing our spending. And, yes, after a decade of extraordinary growth in our military budgets -- and as we definitively end the war in Iraq, and begin to wind down the war in Afghanistan -- we will make some reductions in defense spending. As we consider the future of our armed forces, we've begun a review that will identify our most important strategic interests and guide our defense priorities and spending over the coming decade.

---

<sup>378</sup> Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> Acesso em: 13/7/2019.



So here is what this region must know. As we end today's wars, I have directed my national security team to make our presence and mission in the Asia Pacific a top priority. As a result, reductions in U.S. defense spending will not -- I repeat, will not -- come at the expense of the Asia Pacific.

My guidance is clear. As we plan and budget for the future, we will allocate the resources necessary to maintain our strong military presence in this region. We will preserve our unique ability to project power and deter threats to peace. We will keep our commitments, including our treaty obligations to allies like Australia. And we will constantly strengthen our capabilities to meet the needs of the 21st century. Our enduring interests in the region demand our enduring presence in the region. The United States is a Pacific power, and we are here to stay.

Indeed, we are already modernizing America's defense posture across the Asia Pacific. It will be more broadly distributed -- maintaining our strong presence in Japan and the Korean Peninsula, while enhancing our presence in Southeast Asia. Our posture will be more flexible -- with new capabilities to ensure that our forces can operate freely. And our posture will be more sustainable, by helping allies and partners build their capacity, with more training and exercises.

[...] We see America's enhanced presence in the alliance that we've strengthened: In Japan, where our alliance remains a cornerstone of regional security. In Thailand, where we're partnering for disaster relief. In the Philippines, where we're increasing ship visits and training. And in South Korea, where our commitment to the security of the Republic of Korea will never waver. Indeed, we also reiterate our resolve to act firmly against any proliferation activities by North Korea.

[...] At the same time, we'll reengage with our regional organizations. Our work in Bali this week will mark my third meeting with ASEAN leaders, and I'll be proud to be the first American President to attend the East Asia Summit. And together, I believe we can address shared challenges, such as proliferation and maritime security, including cooperation in the South China Sea.

Meanwhile, the United States will continue our effort to build a cooperative relationship with China. All of our nations -- Australia, the United States -- all of our nations have a profound interest in the rise of a peaceful and prosperous China. That's why the United States welcomes it. We've seen that China can be a partner from reducing tensions on the Korean Peninsula to preventing proliferation. And we'll seek more opportunities for cooperation with Beijing, including greater communication between our militaries to promote understanding and avoid miscalculation. We will do this, even as we continue to speak candidly to Beijing about the importance of upholding international norms and respecting the universal human rights of the Chinese people.

A secure and peaceful Asia is the foundation for the second area in which America is leading again, and that's advancing our shared prosperity. History teaches us the greatest force the world has ever known for creating wealth and opportunity is free markets. So we seek economies that are open and transparent.

We seek trade that is free and fair. And we seek an open international economic system, where rules are clear and every nation plays by them.

[...] So even as America competes aggressively in Asian markets, we're forging the economic partnerships that create opportunity for all. Building on our historic trade agreement with South Korea, we're working with Australia and our other APEC partners to create a seamless regional economy. And with Australia and other partners, we're on track to achieve our most ambitious trade agreement yet, and a potential model for the entire region -- the Trans-Pacific Partnership

[...] We need growth that is fair, where every nation plays by the rules; where workers rights are respected, and our businesses can compete on a level playing field; where the intellectual property and new technologies that fuel innovation are protected; and where currencies are market driven so no nation has an unfair advantage.

[...] As we grow our economies, we'll also remember the link between growth and good governance -- the rule of law, transparent institutions, the equal administration of justice. Because history shows that, over the long run, democracy and economic growth go hand in hand. And prosperity without freedom is just another form of poverty. And this brings me to the final area where we are leading -- our support for the fundamental rights of every human being. Every nation will chart its own course. Yet it is also true that certain rights are universal; among them, freedom of speech, freedom of the press, freedom of assembly, freedom of religion, and the freedom of citizens to choose their own leaders. These are not American rights, or Australian rights, or Western rights. These are human rights.

[...] This is the future we seek in the Asia Pacific -- security, prosperity and dignity for all. That's what we stand for. That's who we are. That's the future we will pursue, in partnership with allies and friends, and with every element of American power. So let there be no doubt: In the Asia Pacific in the 21st century, the United States of America is all in.

## Q – Carta de generais e ex-secretários de defesa sobre o TPP e o TPA, 2015

Dear Mr. Speaker, Mr. Leader, Madam Pelosi, and Senator Reid:<sup>379</sup>

We write to express our strongest possible support for the enactment of Trade Promotion Authority legislation, which is critical to the successful conclusion of two vital trade agreements the Trans Pacific Partnership (TPP) and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

While the economic benefits of both these agreements would be substantial, as former Secretaries of Defense and military leaders we believe there is an equally compelling strategic rationale for TPP and TTIP.

First and foremost, the conclusion of these agreements would be a powerful symbol of continued U.S. leadership and engagement globally. They would reinforce relationships with important allies and partners in critical regions of the world. By binding us closer together with Japan, Vietnam, Malaysia and Australia, among others, TPP would strengthen existing and emerging security relationships in the Asia-Pacific, and reassure the region of America's long-term staying power. In Europe, TTIP would reinvigorate the transatlantic partnership and send an equally strong signal about the commitment of the United States to our European allies.

The successful conclusion of TPP and TTIP would also draw in other nations and encourage them to undertake political and economic reforms. The result will be deeper regional economic integration, increased political cooperation, and ultimately greater stability in the two regions of the world that will have the greatest long-term impact on U.S. prosperity and security.

Indeed, TPP in particular will shape an economic dynamic over the next several decades that will link the United States with one of the world's most vibrant and dynamic regions. If, however, we fail to move forward with TPP, Asian economies will almost certainly develop along a China-centric model. In fact, China is already pursuing an alternative regional free trade initiative. TPP, combined with TTIP, would allow the United States and our closest allies to help shape the rules and standards for global trade.

The stakes are clear. There are tremendous strategic benefits to TPP and TTIP, and there would be harmful strategic consequences if we fail to secure these agreements. In both Asia Pacific and the

---

<sup>379</sup> Disponível em: <https://republicans-waysandmeansforms.house.gov/news/documentsingle.aspx? DocumentID =398596> Acesso em 20/9/2019.

Atlantic, our allies and partners would question our commitments, doubt our resolve, and inevitably look to other partners. America's prestige, influence, and leadership are on the line. With TPP originating in the Bush administration, these agreements are fundamentally bipartisan in nature and squarely in our national security interest. It is vitally important that we seize the new strategic opportunities these agreements offer our nation.

Signed,

Harold Brown, Former Secretary of Defense  
William S. Cohen, Former Secretary of Defense  
Robert M. Gates, Former Secretary of Defense  
Chuck Hagel, Former Secretary of Defense  
Leon E. Panetta, Former Secretary of Defense  
William J. Perry, Former Secretary of Defense  
Donald H. Rumsfeld, Former Secretary of Defense  
Admiral Dennis C. Blair, USN (Ret.)  
general James E. Cartwright, USMC (Ret.)  
Admiral Edmund P. Giambastiani, Jr., USN (Ret.)  
general James Mattis, USMC (Ret.)  
general David H. Petraeus, USA (Ret.)  
general Colin Powell, USA (Ret.)  
Admiral Gary Roughead, USN (Ret.)  
general Hugh Shelton, USA (Ret.)  
Admiral James Stavridis, USN (Ret.)  
Admiral Robert F. Willard, USN (Ret.)

## R – Trechos do discurso do secretário de defesa Carter sobre o rebalço para a Ásia Pacífico, 2015

*Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific* (McCain Institute, Arizona State University)– As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, Tempe, AZ, Monday, April 06, 2015.

380

[...]

When I wake up every day, first on my mind are the men and women in uniform, deployed all over the world. I think of course about the very real dangers, current challenges they face – in Afghanistan, Iraq and Syria, Russian provocation, cyberspace. And I also think about our budget challenges and our nation's fiscal health.

But I also think about the defining region for our nation's future – the Asia-Pacific. I think about this region for so many reasons, but here are a few data points:

- Half of humanity will live there by 2050;
- Even sooner, by 2030, more than half of the global middle class and its accompanying consumption will come from that region;
- And the region, last, is already home to some of the world's largest militaries, and defense spending there is on the increase.

And we are seeing very real and astonishing evidence today not just of economic progress, but true social advancement in so many areas in the Asia-Pacific.

What many people do not see at first, however, is that all this growth – all this progress – has been the result of a peaceful security environment. And this peace – unlike in other areas of the world – has not been provided by multilateral alliances like NATO has in Europe. This miracle of rapid progress, against a backdrop of peace and prosperity, has in fact been enabled by the enduring presence and relationships of the United States – itself an Asia-Pacific nation. And not just in defense, but in diplomacy, economic policy, commerce, and trade.

And as countries across the Asia-Pacific grow more powerful, people become more educated, military spending increases, and economies thrive...we expect to see changes in how countries define and pursue their interests and ambitions. In other words, the regional status quo will change. So to secure our

---

<sup>380</sup> Disponível em: <https://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1929> Acesso em 2/12/2019.

enduring interests, and our future that is so closely aligned with the region, we're changing, too, with our so-called rebalance to the Asia-Pacific.

And it's appropriate that I talk about this region at the McCain Institute.

Senator John McCain – whom I just met with here in Phoenix – is an American hero. He's an American statesman. He's a friend of mine, and he's a staunch supporter when it comes to the welfare of the troops and reform of the Pentagon, which are priorities of mine also.

Twenty years ago, President Clinton was looking for Congressional partners to help normalize the relationship with Vietnam. Senator McCain had plenty of personal reasons to say no – especially after all he had endured there as a prisoner-of-war. But he had long realized normalization would help our country move beyond a polarizing conflict and develop new ties with an important country in an increasingly important region.

Thanks in part to his effort, today, Vietnam and the United States have overcome years of mistrust to build a positive new relationship. We've established, in fact, a defense relationship with Vietnam that would have been impossible ten years ago. And this week – just this week...in the waters off Da Nang, a U.S. guided missile destroyer and a littoral combat ship are scheduled to engage with Vietnamese Navy vessels – an engagement under the tactical command, on the part of the U.S. Navy, of a Vietnamese-American U.S. Navy captain, whose family fled from the Vietnam War when he was five years old.

And I understand today the Vietnamese Ambassador to the United States is here. Sir – Ambassador Vinh, thank you for being here.

That navy activity in Vietnam is just one small example of America's recent "rebalance" to the Asia-Pacific.

I was there with President Obama as he announced the strategic shift that was termed the "rebalance" a few years ago. The thinking behind it – it's a long word – but the thinking behind it is fairly short and straight-forward: After ten years of war in Iraq and Afghanistan, the president decided to restore strategic balance across our foreign, economic, and military affairs to revitalize our engagement in the Asia-Pacific...to ensure we did not lose ground in this dynamic and important region.

Today, I want to paint the full picture of this renewed investment in the Pacific, and explain why the rebalance matters to Americans – and particularly the younger Americans among you in the audience.

Over the past seventy years, America has not only helped heal the wounds of World War II. We've helped create the stability that has allowed people, economies, and countries throughout the Asia-Pacific to make incredible progress. Think about it. First, Japan, Taiwan, South Korea, Southeast Asia, and now, China and India, have risen and prospered. Millions of Asians have been lifted into the middle class. The region has been relatively free of state-on-state conflict. And democracy has taken hold.

The rebalance – in a nut shell – is about sustaining this progress and helping the region continue to fulfill its promise.

America's policy of building stability and prosperity in the Asia-Pacific has succeeded over the years because it's been a strong, bipartisan priority through both Democratic and Republican administrations. The rebalance is working because it's rooted in the lessons of history, our enduring interests, widespread support in our country, and, especially, our strengths.

And our strengths start with our principles, which, as history has shown, are not just principles we hold dear, but they have broad and attractive appeal. Since 1946, there has been a four-fold increase in the number of democracies in the region. Following our lead, countries across the Asia-Pacific have also embraced free and open commerce; fidelity to the rule of law; and a rules-based international order.

America's strength is built on our economy, and following one of the hardest recessions in recent memory, the U.S. economy has made great gains – in jobs and in GDP. And we're going to continue to make progress because of our dynamic and innovative businesses, our world-leading universities, and the energy revolution underway in our country right now. And when you combine America's economy with just those of our Asia-Pacific allies, together we represent \$25 trillion of economic might – we and our allies. That's a third of the global economy. And as I will emphasize to you a little later, one critical initiative is before us that would reinforce our economic power. I'll come back to that.

But America's strength is also manifest in our military...the finest fighting force the world – and the region – has ever known...because of the unmatched strength of our capabilities, experience, and, above all, our people. People like the ROTC students you sit next to in class, those who ring the Victory Bell after football games, and the many Sun Devils today, sailing, flying, and serving in the Asia-Pacific right now.

Our military maintains world-leading capabilities because we have made incomparable investments over the years. Since the end of the Cold War, the United States and our allies in the region have invested over \$16 trillion in defense. That's almost as much as the rest of the world combined spent since 1990, and about ten times more than the next highest spending country, which is China. The United States spent nearly \$4 trillion since 1990 just on research and procurement alone, developing thereby an

unmatched capital stock. And while we face challenges to our technological superiority, it will take decades – and let me repeat that: decades – for anyone to build the kind of military capability the United States possesses today.

This strength is not simply about dollar figures and, above all, about people – it's also about innovation and the drive to develop revolutionary technologies. America is unparalleled in our ability to create and innovate, across both the military and commercial sectors. And we recently launched a major effort, which is one of my top priorities, to develop and field technological breakthroughs that will protect our military's edge long into the future.

The American military has also developed unrivaled – and this is important – operational experience, and honed an unparalleled ability to work with interagency and international partners to fuse intelligence and operate jointly among services and support forces with logistics...all skills forged in the long wars in Iraq and Afghanistan and sharpened in our counter-terror efforts around the world...and also in our humanitarian response to a nuclear meltdown in Japan and a typhoon in the Philippines. No other military possesses this kind of skill and agility backed by experience.

And finally, all these strengths are multiplied by America's unrivaled network of allies and partners – nations both in the region and around the world who seek our friendship not because of our power alone, or through coercion, but because of the gravitational pull of our ideals, values, and goodwill. These ties, tended to with careful diplomacy, are what make America's global strength so unique throughout history and today.

The Defense Department will continue to leverage all these strengths in our engagement across the Asia-Pacific because, as one of my good friends and one of our nation's wisest public servants, Joe Nye, has said, security – security is like oxygen. When you have enough of it, you pay no attention to it. But when you don't have enough, you can think of nothing else. So, in a region where we've enjoyed decades of stability and prosperity, it's human nature for some in the region to take security for granted. But we cannot...afford to – and will not – make that mistake.

So as Secretary of Defense, I am personally committed to overseeing the next phase of our rebalance, which will deepen and diversify our engagement in the region.

First, we will continue to invest in future capabilities that will be especially relevant to the Asia-Pacific's complex and dynamic security environment. These include high-end capabilities, such as a new, long-range stealth bomber and a new, long-range anti-ship cruise missile – just to name two...and areas like rapid runway repair, which may seem mundane, but will help ensure that U.S. forces in the region can survive in a crisis. We're also working on new weapons like a railgun, which uses electromagnetic



forces rather than high explosives to fire rounds at much higher speeds, lower cost, and with greater effectiveness. And we're developing new space, electronic warfare, and other advanced capabilities, including some surprising ones.

Next, we are now fielding in numbers key capabilities we have developed over the past decade – capabilities that are suited for the Asia-Pacific now and for years to come. We've sent the latest Virginia-class submarine and the Navy's P-8 surveillance aircraft. We're deploying our most advanced fighters in the region – the F-22 and the F-35 Joint Strike Fighter – as well as our long-range B-2 and B-52 bombers. And given the region's growing missile threat, we're forward deploying two additional Aegis missile defense-equipped ships. We'll also continue to push our most advanced technology to the Pacific, including, for example, our newest stealth destroyer, the Zumwalt.

And we're finding new ways to use existing weapons systems. For example, we've adapted the Tomahawk missile, best known for use against fixed land-based targets back in the 1991 Gulf War, so it can be used against moving targets in a maritime environment – which is something we think about a lot in the Asia-Pacific.

Third, we're adapting our overall defense posture in the region to be geographically distributed, operationally resilient, and politically sustainable. There is no more concrete example than some of our construction underway around the Asia-Pacific. For example, in Japan, Korea, and Guam, we're in the middle of four of the largest military construction projects since the end of the Cold War... and, by the way, our allies in Japan and Korea are stepping up to pay their fair share of the bill for that construction.

We're also being smarter about how we manage our personnel and platforms in the region. We're shifting Marines from a concentrated presence on Okinawa to Australia, Hawaii, Guam, and mainland Japan. We've established new agreements to rotate forces to the Philippines and Australia, where our Marines' fourth rotation is about to begin. And in June, the Army will deploy an Army Brigade Combat Team on its first rotation to Korea – where I'll be in just a few days...providing a higher readiness force on the Korean peninsula. We're also rotating air and naval assets throughout the region.

In addition, we've maintained out there an increased tempo of training and exercises. For example, the Army's Pacific Pathways program has enhanced its training with a number of partners in the region. And, as we speak, Operation Foal Eagle is underway in Korea, which includes thousands of U.S. and Korean personnel.

Everything I just discussed – the investments, the capabilities, and the posture – helps us with our fourth line of effort: which is reinforcing the partnerships and alliances that are the bedrock of everything we do in the Asia-Pacific.

That begins with constantly refreshing our long-standing alliances – as we have done since their origin back in the Cold War – to reflect the new strategic environment. When I get to Japan later this week, we will be working to complete a new set of Guidelines on Defense Cooperation – which is the foundational guidance for this important alliance – to allow us to take our cooperation to a whole new level and into new areas like space and cyberspace. In Korea, I'll be working with my counterpart to reinforce deterrence and improve capabilities on the Peninsula to counteract an increasingly dangerous and provocative North Korea.

To expand the reach of our alliances, we are building unprecedented “trilateral” cooperation – in other words, we're networking our relationships. With Japan and Australia, for example, we're cooperating to strengthen maritime security in Southeast Asia and explore defense technology cooperation. And with Japan and Korea, we're building on a first-of-its-kind information-sharing arrangement that will help us collectively deter and respond to crises.

We're also establishing new partnerships – brand new partnerships – while deepening others...especially in South and Southeast Asia. I mentioned our growing relationship with Vietnam earlier, but this June I will also return to Singapore for the annual Shangri-La Dialogue, and travel on to Southeast Asia and India.

The U.S.-India relationship is one of our most exciting and dynamic partnerships. In January, we agreed to an update of our bilateral Defense Framework...which is the first update in ten years with this country of growing importance. It will open up new ways to expand the U.S.-India relationship, such as maritime security, and new opportunities to cooperate on high-end technologies, for example, jet engines and aircraft carrier design.

In Southeast Asia, we are enhancing the capabilities of our partners as they step up and play leading roles on a range of challenges. That's why we are partnering with the Philippines, Vietnam, Malaysia, and Indonesia to provide them with additional assets for maritime security and disaster relief operations. And why we're helping Singapore develop a regional information sharing and disaster relief hub.

Okay, so what about China? How does it fit into this strategy? Some people would have you believe that China will displace America in the Asia-Pacific or that its economic growth will somehow squeeze out opportunities for young people like you. But I reject the zero-sum thinking that China's gain is our loss because there is another scenario in which everyone wins...and it is a continuation of the decades of peace and stability anchored by a strong American role, in which all Asia-Pacific countries continue to rise and prosper, including China. This is the scenario we seek in the ongoing rebalance.

That said, we and many other countries are deeply concerned about some of the activities China is undertaking. Its opaque defense budget...its actions in cyberspace...and its behavior in places like the South and East China Seas raise a number of serious questions. These are concerns we raise with our Chinese counterparts on a regular basis.

The U.S. and China are not allies, but we don't have to be adversaries. A strong, constructive U.S.-China relationship is essential for global security and prosperity. Our relationship will be complex as we continue to both compete and cooperate. But we also believe there are opportunities to improve understanding and to reduce risk with China, which is why President Obama and President Xi announced two historic confidence-building agreements this past fall. We're working to complete another measure this year that aims to prevent dangerous air-to-air encounters, and there are a wide range of other possible confidence-building measures that I will be strongly working on.

Assuring peace, prosperity, and progress as countries across the Asia-Pacific continue to rise will be your generation's central strategic challenge. The rebalance is helping create the right incentives and conditions to encourage China to play by the rules of a principled international order...one that has helped China – as much as any other nation – rise and prosper.

But look, I'm sure that as some of you approach graduation, your own prosperity is foremost on your minds – and probably your parents' too. Know this: a growing Asia-Pacific is an enormous opportunity for you and for the country.

Whether you are a doctor or an engineer, an entrepreneur or an artist, a software designer or, like me, a physics major and medieval history major, the arithmetic is straightforward: 95 percent of the world's customers – for the cures you discover, the software you develop, and the articles you write – live beyond our borders. There are already more than 525 million middle class consumers in Asia, and we expect there to be 3.2 billion in the region by 2030.

President Obama and I want to ensure that you and the rest of America's workers and businesses can successfully compete for all these potential customers. That is why we need Congress to pass bipartisan Trade Promotion Authority for the President – so that he can ensure America gets the best deal in a historic, new trade agreement with eleven other Asia-Pacific countries, which is called the Trans-Pacific Partnership.

As Secretary of Defense, I never forget that our military strength ultimately rests on the foundation of our vibrant, unmatched, and growing economy. TPP is so important because of its enormous promise for jobs and growth across our nation's economy. It is expected to increase U.S. exports by \$125 billion

in the next decade, supporting high quality jobs. TPP also, by the way, makes economic sense here in Arizona because exports already support almost 100,000 Arizona jobs.

TPP would provide these businesses – and all of us – a more level playing field and more opportunities to succeed. It would do so by requiring these other countries to adopt the standards that we hold ourselves to here in the United States, such as: government transparency, intellectual property laws, a free and open internet, environmental protections, and workers' rights. TPP would also lower barriers to American goods and services in the Asia-Pacific's fastest growing markets.

But TPP also makes strong strategic sense, and it is probably one of the most important parts of the rebalance, and that's why it has won such bipartisan support. In fact, you may not expect to hear this from a Secretary of Defense, but in terms of our rebalance in the broadest sense, passing TPP is as important to me as another aircraft carrier. It would deepen our alliances and partnerships abroad and underscore our lasting commitment to the Asia-Pacific. And it would help us promote a global order that reflects both our interests and our values.

Time's running out: we already see countries in the region trying to carve up these markets...forging many separate trade agreements in recent years, some based on pressure and special arrangements rather than openness and principle. Agreements that don't incorporate our high standards and leave us on the sidelines. That risks America's access to these growing markets, and it risks regional instability.

We must all decide if we are going to let that happen. If we're going to help boost our exports and our economy, support higher-paying jobs across America, and cement our influence and leadership in the fastest-growing region in the world; or if, instead, we're going to take ourselves out of the game.

As Secretary of Defense, I see our military personnel demonstrate every day that American men and women, American innovation, and American hard work do not just compete, they outpace every other country in the world. By passing Trade Promotion Authority and finalizing a strong TPP, we'll allow American workers to do the same.

[...] Over the next century, no region will matter more for American security and also for American prosperity. That's the world we will be living in. And, thanks to President Obama's leadership, the United States is poised economically, diplomatically, and militarily to embrace all of its opportunities. [...].

## S – Discurso do vice-presidente Mike Pence sobre a política para a China, 2018

*Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China*<sup>381</sup> – October 4, 2018 – Washington D. C.

THE VICE PRESIDENT: Thank you, Ken, for that kind introduction. To the Members of the Board of Trustees, to Dr. Michael Pillsbury, to our distinguished guests, and to all of you who, true to your mission in this place, “think about the future in unconventional ways” — it is an honor to be back at the Hudson Institute.

For more than a half a century, this Institute has dedicated itself to “advancing global security, prosperity, and freedom.” And while Hudson’s hometowns have changed over the years, one thing has been constant: You have always advanced that vital truth, that American leadership lights the way.

And today, speaking of leadership, allow me to begin by bringing greetings from a great champion of American leadership at home and abroad — I bring greetings from the 45th President of the United States of America, President Donald Trump. (Applause.)

From early in this administration, President Trump has made our relationship with China and President Xi a priority. On April 6th of last year, President Trump welcomed President Xi to Mar-a-Lago. On November 8th of last year, President Trump traveled to Beijing, where China’s leader welcomed him warmly.

Over the course of the past two years, our President has forged a strong personal relationship with the President of the People’s Republic of China, and they’ve worked closely on issues of common interest, most importantly the denuclearization of the Korean Peninsula.

But I come before you today because the American people deserve to know that, as we speak, Beijing is employing a whole-of-government approach, using political, economic, and military tools, as well as propaganda, to advance its influence and benefit its interests in the United States.

China is also applying this power in more proactive ways than ever before, to exert influence and interfere in the domestic policy and politics of this country.

---

<sup>381</sup>Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/> . Acesso em 25/4/2019.

Under President Trump's leadership, the United States has taken decisive action to respond to China with American action, applying the principles and the policies long advocated in these halls.

In our National Security Strategy that the President Trump released last December, he described a new era of "great power competition." Foreign nations have begun to, as we wrote, "reassert their influence regionally and globally," and they are "contesting [America's] geopolitical advantages and trying [in essence] to change the international order in their favor."

In this strategy, President Trump made clear that the United States of America has adopted a new approach to China. We seek a relationship grounded in fairness, reciprocity, and respect for sovereignty, and we have taken strong and swift action to achieve that goal.

As the President said last year on his visit to China, in his words, "we have an opportunity to strengthen the relationship between our two countries and improve the lives of our citizens." Our vision of the future is built on the best parts of our past, when America and China reached out to one another in a spirit of openness and friendship.

When our young nation went searching in the wake of the Revolutionary War for new markets for our exports, the Chinese people welcomed American traders laden with ginseng and fur.

When China suffered through indignities and exploitations during her so-called "Century of Humiliation," America refused to join in, and advocated the "Open Door" policy, so that we could have freer trade with China, and preserve their sovereignty.

When American missionaries brought the good news to China's shores, they were moved by the rich culture of an ancient and vibrant people. And not only did they spread their faith, but those same missionaries founded some of China's first and finest universities.

When the Second World War arose, we stood together as allies in the fight against imperialism. And in that war's aftermath, America ensured that China became a charter member of the United Nations, and a great shaper of the post-war world.

But soon after it took power in 1949, the Chinese Communist Party began to pursue authoritarian expansionism. It is remarkable to think that only five years after our nations had fought together, we fought each other in the mountains and valleys of the Korean Peninsula. My own father saw combat on that frontier of freedom.

But not even the brutal Korean War could diminish our mutual desire to restore the ties that for so long had bound our peoples together. China's estrangement from the United States ended in 1972, and, soon after, we re-established diplomatic relations and began to open our economies to one another, and American universities began training a new generation of Chinese engineers, business leaders, scholars, and officials.

After the fall of the Soviet Union, we assumed that a free China was inevitable. Heady with optimism at the turn of the 21st Century, America agreed to give Beijing open access to our economy, and we brought China into the World Trade Organization.

Previous administrations made this choice in the hope that freedom in China would expand in all of its forms — not just economically, but politically, with a newfound respect for classical liberal principles, private property, personal liberty, religious freedom — the entire family of human rights. But that hope has gone unfulfilled.

The dream of freedom remains distant for the Chinese people. And while Beijing still pays lip service to “reform and opening,” Deng Xiaoping's famous policy now rings hollow.

Over the past 17 years, China's GDP has grown nine-fold; it's become the second-largest economy in the world. Much of this success was driven by American investment in China. And the Chinese Communist Party has also used an arsenal of policies inconsistent with free and fair trade, including tariffs, quotas, currency manipulation, forced technology transfer, intellectual property theft, and industrial subsidies that are handed out like candy to foreign investment. These policies have built Beijing's manufacturing base, at the expense of its competitors — especially the United States of America.

China's actions have contributed to a trade deficit with the United States that last year ran to \$375 billion — nearly half of our global trade deficit. As President Trump said just this week, in his words, “We rebuilt China” over the last 25 years.

Now, through the “Made in China 2025” plan, the Communist Party has set its sights on controlling 90 percent of the world's most advanced industries, including robotics, biotechnology, and artificial intelligence. To win the commanding heights of the 21st century economy, Beijing has directed its bureaucrats and businesses to obtain American intellectual property — the foundation of our economic leadership — by any means necessary.

Beijing now requires many American businesses to hand over their trade secrets as the cost of doing business in China. It also coordinates and sponsors the acquisition of American firms to gain ownership of their creations. Worst of all, Chinese security agencies have masterminded the wholesale theft of American technology — including cutting-edge military blueprints. And using that stolen technology, the Chinese Communist Party is turning plowshares into swords on a massive scale.

China now spends as much on its military as the rest of Asia combined, and Beijing has prioritized capabilities to erode America's military advantages on land, at sea, in the air, and in space. China wants nothing less than to push the United States of America from the Western Pacific and attempt to prevent us from coming to the aid of our allies. But they will fail.

Beijing is also using its power like never before. Chinese ships routinely patrol around the Senkaku Islands, which are administered by Japan. And while China's leader stood in the Rose Garden at the White House in 2015 and said that his country had, and I quote, "no intention to militarize" the South China Sea, today, Beijing has deployed advanced anti-ship and anti-air missiles atop an archipelago of military bases constructed on artificial islands.

China's aggression was on display this week, when a Chinese naval vessel came within 45 yards of the USS Decatur as it conducted freedom-of-navigation operations in the South China Sea, forcing our ship to quickly maneuver to avoid collision. Despite such reckless harassment, the United States Navy will continue to fly, sail, and operate wherever international law allows and our national interests demand. We will not be intimidated and we will not stand down. (Applause.)

America had hoped that economic liberalization would bring China into a greater partnership with us and with the world. Instead, China has chosen economic aggression, which has in turn emboldened its growing military.

Nor, as we had hoped, has Beijing moved toward greater freedom for its own people. For a time, Beijing inched toward greater liberty and respect for human rights. But in recent years, China has taken a sharp U-turn toward control and oppression of its own people.

Today, China has built an unparalleled surveillance state, and it's growing more expansive and intrusive — often with the help of U.S. technology. What they call the "Great Firewall of China" likewise grows higher, drastically restricting the free flow of information to the Chinese people.

And by 2020, China's rulers aim to implement an Orwellian system premised on controlling virtually every facet of human life — the so-called "Social Credit Score." In the words of that program's official



blueprint, it will “allow the trustworthy to roam everywhere under heaven, while making it hard for the discredited to take a single step.”

And when it comes to religious freedom, a new wave of persecution is crashing down on Chinese Christians, Buddhists, and Muslims.

Last month, Beijing shut down one of China’s largest underground churches. Across the country, authorities are tearing down crosses, burning bibles, and imprisoning believers. And Beijing has now reached a deal with the Vatican that gives the avowedly atheist Communist Party a direct role in appointing Catholic bishops. For China’s Christians, these are desperate times.

Beijing is also cracking down on Buddhism. Over the past decade, more than 150 Tibetan Buddhist monks have lit themselves on fire to protest China’s repression of their beliefs and their culture. And in Xinjiang, the Communist Party has imprisoned as many as one million Muslim Uyghurs in government camps where they endure around-the-clock brainwashing. Survivors of the camps have described their experiences as a deliberate attempt by Beijing to strangle Uyghur culture and stamp out the Muslim faith.

As history attests though, a country that oppresses its own people rarely stops there. And Beijing also aims to extend its reach across the wider world. As Hudson’s own Dr. Michael Pillsbury has written, “China has opposed the actions and goals of the U.S. government. Indeed, China is building its own relationships with America’s allies and enemies that contradict any peaceful or productive intentions of Beijing.”

In fact, China uses so-called “debt diplomacy” to expand its influence. Today, that country is offering hundreds of billions of dollars in infrastructure loans to governments from Asia to Africa to Europe and even Latin America. Yet the terms of those loans are opaque at best, and the benefits invariably flow overwhelmingly to Beijing.

Just ask Sri Lanka, which took on massive debt to let Chinese state companies build a port of questionable commercial value. Two years ago, that country could no longer afford its payments, so Beijing pressured Sri Lanka to deliver the new port directly into Chinese hands. It may soon become a forward military base for China’s growing blue-water navy.

Within our own hemisphere, Beijing has extended a lifeline to the corrupt and incompetent Maduro regime in Venezuela that’s been oppressing its own people. They pledged \$5 billion in questionable loans to be repaid with oil. China is also that country’s single largest creditor, saddling the Venezuelan

people with more than \$50 billion in debt, even as their democracy vanishes. Beijing is also impacting some nations' politics by providing direct support to parties and candidates who promise to accommodate China's strategic objectives.

And since last year alone, the Chinese Communist Party has convinced three Latin American nations to sever ties with Taipei and recognize Beijing. These actions threaten the stability of the Taiwan Strait, and the United States of America condemns these actions. And while our administration will continue to respect our One China Policy, as reflected in the three joint communiqués and the Taiwan Relations Act, America will always believe that Taiwan's embrace of democracy shows a better path for all the Chinese people. (Applause.)

Now these are only a few of the ways that China has sought to advance its strategic interests across the world, with growing intensity and sophistication. Yet previous administrations all but ignored China's actions. And in many cases, they abetted them. But those days are over.

Under President Trump's leadership, the United States of America has been defending our interests with renewed American strength.

We've been making the strongest military in the history of the world stronger still. Earlier this year, President Trump signed into law the largest increase in our national defense since the days of Ronald Reagan — \$716 billion to extend the strength of the American military to every domain.

We're modernizing our nuclear arsenal. We're fielding and developing new cutting-edge fighters and bombers. We're building a new generation of aircraft carriers and warships. We're investing as never before in our armed forces. And this includes initiating the process to establish the United States Space Force to ensure our continued dominance in space, and we've taken action to authorize increased capability in the cyber world to build deterrence against our adversaries.

At President Trump's direction, we're also implementing tariffs on \$250 billion in Chinese goods, with the highest tariffs specifically targeting the advanced industries that Beijing is trying to capture and control. And as the President has also made clear, we will levy even more tariffs, with the possibility of substantially more than doubling that number, unless a fair and reciprocal deal is made. (Applause.)

These actions — exercises in American strength — have had a major impact. China's largest stock exchange fell by 25 percent in the first nine months of this year, in large part because our administration has been standing strong against Beijing's trade practices.

As President Trump has made clear, we don't want China's markets to suffer. In fact, we want them to thrive. But the United States wants Beijing to pursue trade policies that are free, fair, and reciprocal. And we will continue to stand and demand that they do. (Applause.)

Sadly, China's rulers, thus far, have refused to take that path. The American people deserve to know: In response to the strong stand that President Trump has taken, Beijing is pursuing a comprehensive and coordinated campaign to undermine support for the President, our agenda, and our nation's most cherished ideals.

I want to tell you today what we know about China's actions here at home — some of which we've gleaned from intelligence assessments, some of which are publicly available. But all of which are fact.

As I said before, as we speak, Beijing is employing a whole-of-government approach to advance its influence and benefit its interests. It's employing this power in more proactive and coercive ways to interfere in the domestic policies of this country and to interfere in the politics of the United States.

The Chinese Communist Party is rewarding or coercing American businesses, movie studios, universities, think tanks, scholars, journalists, and local, state, and federal officials.

And worst of all, China has initiated an unprecedented effort to influence American public opinion, the 2018 elections, and the environment leading into the 2020 presidential elections. To put it bluntly, President Trump's leadership is working; and China wants a different American President.

There can be no doubt: China is meddling in America's democracy. As President Trump said just last week, we have, in his words, "found that China has been attempting to interfere in our upcoming [midterm] election[s]."

Our intelligence community says that "China is targeting U.S. state and local governments and officials to exploit any divisions between federal and local levels on policy. It's using wedge issues, like trade tariffs, to advance Beijing's political influence."

In June, Beijing itself circulated a sensitive document, entitled "Propaganda and Censorship Notice." It laid out its strategy. It stated that China must, in their words, "strike accurately and carefully, splitting apart different domestic groups" in the United States of America.

To that end, Beijing has mobilized covert actors, front groups, and propaganda outlets to shift Americans' perception of Chinese policy. As a senior career member of our intelligence community told

me just this week, what the Russians are doing pales in comparison to what China is doing across this country. And the American people deserve to know it.

Senior Chinese officials have also tried to influence business leaders to encourage them to condemn our trade actions, leveraging their desire to maintain their operations in China. In one recent example, China threatened to deny a business license for a major U.S. corporation if they refused to speak out against our administration's policies.

And when it comes to influencing the midterms, you need only look at Beijing's tariffs in response to ours. The tariffs imposed by China to date specifically targeted industries and states that would play an important role in the 2018 election. By one estimate, more than 80 percent of U.S. counties targeted by China voted for President Trump and I in 2016; now China wants to turn these voters against our administration.

And China is also directly appealing to the American voters. Last week, the Chinese government paid to have a multipage supplement inserted into the Des Moines Register — the paper of record of the home state of our Ambassador to China, and a pivotal state in 2018 and 2020. The supplement, designed to look like the news articles, cast our trade policies as reckless and harmful to Iowans.

Fortunately, Americans aren't buying it. For example, American farmers are standing with this President and are seeing real results from the strong stands that he's taken, including this week's U.S.-Mexico-Canada Agreement, where we've substantially opened North American markets to U.S. products. The USMCA is a great win for American farmers and American manufacturers. (Applause.)

But China's actions aren't focused solely on influencing our policies and politics. Beijing is also taking steps to exploit its economic leverage, and the allure of their large marketplace, to advance its influence over American businesses.

Beijing now requires American joint ventures that operate in China to establish what they call "party organizations" within their company, giving the Communist Party a voice — and perhaps a veto — in hiring and investment decisions.

Chinese authorities have also threatened U.S. companies that depict Taiwan as a distinct geographic entity, or that stray from Chinese policy on Tibet. Beijing compelled Delta Airlines to publicly apologize for not calling Taiwan a "province of China" on its website. And it pressured Marriott to fire a U.S. employee who merely liked a tweet about Tibet.

And Beijing routinely demands that Hollywood portray China in a strictly positive light. It punishes studios and producers that don't. Beijing's censors are quick to edit or outlaw movies that criticize China, even in minor ways. For the movie, "World War Z," they had to cut the script's mention of a virus because it originated in China. The movie, "Red Dawn" was digitally edited to make the villains North Korean, not Chinese.

But beyond business and entertainment, the Chinese Communist Party is also spending billions of dollars on propaganda outlets in the United States and, frankly, around the world.

China Radio International now broadcasts Beijing-friendly programs on over 30 U.S. outlets, many in major American cities. The China Global Television Network reaches more than 75 million Americans, and it gets its marching orders directly from its Communist Party masters. As China's top leader put it during a visit to the network's headquarters, and I quote, "The media run by the Party and the government are propaganda fronts and must have the Party as their surname."

It's for those reasons and that reality that, last month, the Department of Justice ordered that network to register as a foreign agent.

The Communist Party has also threatened and detained the Chinese family members of American journalists who pry too deep. And it's blocked the websites of U.S. media organizations and made it harder for our journalists to get visas. This happened after the New York Times published investigative reports about the wealth of some of China's leaders.

But the media isn't the only place where the Chinese Communist Party seeks to foster a culture of censorship. The same is true across academia.

I mean, look no further than the Chinese Students and Scholars Association, of which there are more than 150 branches across America's campuses. These groups help organize social events for some of the more than 430,000 Chinese nationals studying in the United States. They also alert Chinese consulates and embassies when Chinese students, and American schools, stray from the Communist Party line.

At the University of Maryland, a Chinese student recently spoke at her graduation of what she called, and I quote, the "fresh air of free speech" in America. The Communist Party's official newspaper swiftly chastised her. She became the victim of a firestorm of criticism on China's tightly-controlled social media, and her family back home was harassed. As for the university itself, its exchange program with China — one of the nation's most extensive — suddenly turned from a flood to a trickle.

China exerts academic pressure in other ways, as well. Beijing provides generous funding to universities, think tanks, and scholars, with the understanding that they will avoid ideas that the Communist Party finds dangerous or offensive. China experts in particular know that their visas will be delayed or denied if their research contradicts Beijing's talking points.

And even scholars and groups who avoid Chinese funding are targeted by that country, as the Hudson Institute found out firsthand. After you offered to host a speaker Beijing didn't like, your website suffered a major cyberattack, originating from Shanghai. The Hudson Institute knows better than most that the Chinese Communist Party is trying to undermine academic freedom and the freedom of speech in America today.

These and other actions, taken as a whole, constitute an intensifying effort to shift American public opinion and policy away from the "America First" leadership of President Donald Trump.

But our message to China's rulers is this: This President will not back down. (Applause.) The American people will not be swayed. And we will continue to stand strong for our security and our economy, even as we hope for improved relations with Beijing.

Our administration is going to continue to act decisively to protect America's interests, American jobs, and American security.

As we rebuild our military, we will continue to assert American interests across the Indo-Pacific.

As we respond to China's trade practices, we will continue to demand an economic relationship with China that is free, fair, and reciprocal. We will demand that Beijing break down its trade barriers, fulfill its obligations, fully open its economy — just as we have opened ours.

We'll continue to take action against Beijing until the theft of American intellectual property ends once and for all. And we will continue to stand strong until Beijing stops the predatory practice of forced technology transfer. We will protect the private property interests of American enterprise. (Applause.)

And to advance our vision of a free and open Indo-Pacific, we're building new and stronger bonds with nations that share our values across the region, from India to Samoa. Our relationships will flow from a spirit of respect built on partnership, not domination.

We're forging new trade deals on a bilateral basis, just as last week President Trump signed an improved trade deal with South Korea. And we will soon begin historic negotiations for a bilateral free-trade deal with Japan. (Applause.)

I'm also pleased to report that we're streamlining international development and finance programs. We'll be giving foreign nations a just and transparent alternative to China's debt-trap diplomacy. In fact, this week, President Trump will sign the BUILD Act into law.

Next month, it will be my privilege to represent the United States in Singapore and Papua New Guinea, at ASEAN and APEC. There, we will unveil new measures and programs to support a free and open Indo-Pacific. And on behalf of the President, I will deliver the message that America's commitment to the Indo-Pacific has never been stronger. (Applause.)

Closer to home, to protect our interests, we've recently strengthened CFIUS — the Committee on Foreign Investment — heightening our scrutiny of Chinese investment in America to protect our national security from Beijing's predatory actions.

And when it comes to Beijing's malign influence and interference in American politics and policy, we will continue to expose it, no matter the form it takes. We will work with leaders at every level of society to defend our national interests and most cherished ideals. The American people will play the decisive role — and, in fact, they already are.

As we gather here, a new consensus is rising across America. More business leaders are thinking beyond the next quarter, and thinking twice before diving into the Chinese market if it means turning over their intellectual property or abetting Beijing's oppression. But more must follow suit. For example, Google should immediately end development of the "Dragonfly" app that will strengthen Communist Party censorship and compromise the privacy of Chinese customers. (Applause.)

It's also great to see more journalists reporting the truth without fear or favor, digging deep to find where China is interfering in our society, and why. And we hope that American and global news organizations will continue to join this effort on an increasing basis.

More scholars are also speaking out forcefully and defending academic freedom, and more universities and think tanks are mustering the courage to turn away Beijing's easy money, recognizing that every dollar comes with a corresponding demand. And we're confident that their ranks will grow.

And across the nation, the American people are growing in vigilance, with a newfound appreciation for our administration's actions and the President's leadership to reset America's economic and strategic relationship with China. Americans stand strong behind a President that's putting America first.

And under President Trump's leadership, I can assure you, America will stay the course. China should know that the American people and their elected officials in both parties are resolved.

As our National Security Strategy states: We should remember that "Competition does not always mean hostility," nor does it have to. The President has made clear, we want a constructive relationship with Beijing where our prosperity and security grow together, not apart. While Beijing has been moving further away from this vision, China's rulers can still change course and return to the spirit of reform and opening that characterize the beginning of this relationship decades ago. The American people want nothing more; and the Chinese people deserve nothing less.

The great Chinese storyteller Lu Xun often lamented that his country, and he wrote, "has either looked down at foreigners as brutes, or up to them as saints," but never "as equals." Today, America is reaching out our hand to China. And we hope that soon, Beijing will reach back with deeds, not words, and with renewed respect for America. But be assured: we will not relent until our relationship with China is grounded in fairness, reciprocity, and respect for our sovereignty. (Applause.)

There is an ancient Chinese proverb that reads, "Men see only the present, but heaven sees the future." As we go forward, let us pursue a future of peace and prosperity with resolve and faith. Faith in President Trump's leadership and vision, and the relationship that he has forged with China's president. Faith in the enduring friendship between the American people and the Chinese people. And Faith that heaven sees the future — and by God's grace, America and China will meet that future together.

Thank you. God bless you. And God bless the United States of America. (Applause.)