

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

DÉBORA LEMOS NASCENTES

**GUERRAS COMERCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MANUTENÇÃO
DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA: UMA ANÁLISE DOS
CONTENCIOSOS NIPO E SINO-AMERICANOS**

UBERLÂNDIA
2021

DÉBORA LEMOS NASCENTES

**GUERRAS COMERCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MANUTENÇÃO
DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA: UMA ANÁLISE DOS
CONTENCIOSOS NIPO E SINO-AMERICANOS**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Filipe Almeida do Prado Mendonça

UBERLÂNDIA
2021

DÉBORA LEMOS NASCENTES

GUERRAS COMERCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MANUTENÇÃO DA
HEGEMONIA NORTE-AMERICANA: UMA ANÁLISE DOS
CONTENCIOSOS NIPO E SINO-AMERICANOS

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Uberlândia, 09 de junho de 2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça (UFU)

Orientador

Prof^ª. Dr^ª. Laís Forti Thomaz (UFG)

Examinador 1

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Examinador 2

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda minha família, especialmente aos meus pais, por todo apoio, carinho e suporte.

Agradeço, imensuravelmente, os ensinamentos e a confiança do meu orientador, Prof. Dr. Filipe Mendonça, que por anos me acompanhou nessa jornada, sempre se mostrando solícito em todas as fases do meu aprendizado, fornecendo-me ideias e conselhos que seguramente tiveram um enorme impacto em minha formação. Muito obrigada!

Agradeço, nomeadamente, a Prof^a. Dr^a. Bárbara Motta e a Prof^a. Dr^a. Rosa Zaia Borges que marcaram de forma muito estimada e querida o meu caminho. Obrigada por todos os conselhos, incentivos e orientações.

Agradeço ao programa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) pela bolsa de iniciação científica, que me permitiu dedicar aos projetos e pesquisas que tiveram, como um de seus frutos, o presente trabalho.

Agradeço a todos os meus amigos, em especial, ao Bruno Campos, por todos os anos de parceria e amizade. Aos meus colegas e amigos, Pedro, Rebecca e Alexandre, por toda paciência, auxílio e disposição. E à minha amiga querida, Yasmin Mello, com quem sempre pude contar.

Por fim, agradeço a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para esta pesquisa e a todos com quem convivi ao longo desses anos de curso, que me incentivaram e que certamente tiveram impacto na minha formação acadêmica.

“A excelência máxima não reside em vencer todas as batalhas, mas em derrotar o inimigo sem nunca lutar”.

Sun Tzu

RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender por qual motivo os Estados Unidos promovem guerras comerciais. Para tal, partir-se-á da hipótese central de que os Estados Unidos promovem as guerras comerciais para se reajustarem e se conservarem como *hegemon*. Em outras palavras, quando eles sentem que sua posição de *hegemon* está sendo ameaçada por outros atores do sistema internacional, inicia-se uma guerra comercial com o intuito de resguardar sua posição de centralidade, destravando setores da economia e limitando as demais potências a ascender. Como critério metodológico, a pesquisa vale-se da análise de dois casos, o primeiro entre os Estados Unidos e o Japão e, o segundo, entre os Estados Unidos e a China. Não aleatoriamente, esses dois casos foram assim escolhidos por sua relevância e magnitude, dado que, apesar das suas diferenças e especificidades, ambos países suscitaram teses e debates acerca do declínio da hegemonia norte-americana. Isso posto, tem-se que o levantamento de dados será majoritariamente por via das fontes escritas — em especial livros, periódicos e documentos —, analisando e explorando tanto fontes primárias quanto secundárias.

Palavras-chaves: Guerras Comerciais. Estados Unidos. Japão. China.

ABSTRACT

This research aims to understand why the United States promotes trade wars. To this end, the central hypothesis argues that the United States promotes the trade wars to readjust and to preserve itself as *hegemon*. In other words, when they feel that their *hegemon* position is being threatened by other actors in the international system, they initiate a trade war in order to safeguard their centrality position, unlocking sectors of the economy and limiting the other powers to ascend. As a methodological criterion, the research uses the analysis of two cases, the first, between the United States and Japan and, the second, between the United States and China. Not randomly, these two cases were thus chosen for their relevance and magnitude, given that, despite their differences and specificities, both countries raised theses and debates about the decline of American hegemony. That said, the data collection will be mainly through written sources — especially books, periodicals, and documents —, analyzing and exploring both primary and secondary sources.

Keywords: Trade Wars. United States. Japan. China.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

TABELA 01: História dos atritos comerciais entre EUA e Japão de 1957 a 1995	29
GRÁFICO 01: Presença dos Estados Unidos no comércio do Japão de 1970 a 1980 (em milhões de dólares)	32
GRÁFICO 02: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com o Japão de 1985 a 2000 (em milhões de dólares)	32
GRÁFICO 03: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com a China de 1985 a 2020 (em milhões de dólares)	46
TABELA 02: Questões em disputa na OMC: Estados Unidos contra a China (2002-2016)	48
GRÁFICO 04: O déficit comercial bilateral dos Estados Unidos com a China e o uso de antidumping (1989-2007)	49
GRÁFICO 05: Estados Unidos: ondas tarifárias no ano de 2018 (em %)	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	<i>Antidumping</i>
CD	<i>Countervailing Duties</i>
CFR	<i>Code of Federal Regulations</i>
CLC	<i>Campaign Legal Center</i>
D-MI	Democrata - Michigan
D-MO	Democrata - Missouri
D-TX	Democrata - Texas
EUA	Estados Unidos
FMV	<i>Fair market value</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IED	Investimento Estrangeiro Direto
ISG	<i>International Steel Group</i>
ITC	<i>International Trade Commission</i>
MOSS	<i>Market-Oriented Sector-Selective</i>
NMF	Nação Mais Favorecida
NTC	<i>National Trade Council</i>
OMA	<i>Orderly Marketing Agreement</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTMP	<i>Office of Trade and Manufacturing Policy</i>
PIB	Produto Interno Bruto
RPC	República Popular da China
SIA	<i>Semiconductor Industry Association</i>
SII	<i>Structural Impediments Initiative</i>
UAW	<i>United Auto Workers</i>
USC	<i>United States Code</i>
USTR	<i>United States Trade Representative</i>
VER	<i>Voluntary Export Restraint</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. ENTRE CONCEITOS, TEORIA E HISTÓRIA: O QUE SÃO AS GUERRAS COMERCIAIS?	4
2.1. Reflexões da literatura sobre as guerras comerciais.....	4
2.2. Teoria da Estabilidade Hegemônica	6
2.3. A legitimação das guerras comerciais através da lógica do Fair Trade	13
3. ESTADOS UNIDOS E JAPÃO	22
3.1. Uma breve historiografia do cenário pré conflito comercial: do pós-Segunda Guerra Mundial à década de 1980	22
3.2. O “Problema japonês” (1970 - 1990).....	30
3.3. Conclusão do “Problema japonês”	40
4. ESTADOS UNIDOS E CHINA	43
4.1. Antecedentes históricos: de minor a major player (1949-2016).....	43
4.2. A guerra comercial sino-americana (2018-2020).....	56
4.3. O acordo de Fase Um e a conclusão temporária da guerra comercial.....	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
6. REFERÊNCIAS	71
APÊNDICE A: Presença dos Estados Unidos no comércio do Japão de 1970 a 1980 (em milhões de dólares)	80
APÊNDICE B: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com o Japão de 1985 a 2000 (em milhões de dólares)	80
APÊNDICE C: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com a China de 1985 a 2020 (em milhões de dólares)	81

1. INTRODUÇÃO

Em 2018, iniciou-se o que hoje se popularizou como guerra comercial entre Estados Unidos (EUA) e China, trazendo a problemática das guerras comerciais aos holofotes da mídia. Não obstante, essa não foi a primeira guerra comercial que os EUA promoveram. Desde meados da década de 1970, foram avaliados 90 casos sob a Seção 301, dentre os quais seis escalonaram a uma guerra comercial (BAYARD; ELLIOTT, 1994). A primeira delas, com o Japão, se deu, sucintamente, devido à ascensão japonesa em meados do século XX, quando o país se tornou uma potência exportadora, principalmente no mercado automobilístico, inundando o mercado interno norte-americano, que, por sua vez reagiu através de retaliações. Durante o mesmo período, os dois países — Japão e EUA — também discutiram sobre outros bens como eletrônicos e semicondutores. Já as demais guerras comerciais desse período não alcançaram tamanha repercussão, salvo apenas a recente guerra comercial entre China e Estados Unidos.

A Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 (19 U.S.C. §2411), intitulada “Relief from Unfair Trade Practices”, concede ao USTR uma série de responsabilidades e autoridades para investigar e tomar medidas para fazer cumprir os direitos norte-americanos sob acordos comerciais e responder a certas práticas comerciais de governos estrangeiros. Entre suas provisões, destaca-se o fato que ela fornece um meio legal pelo qual Washington impõem sanções comerciais a países estrangeiros que violam os acordos comerciais dos Estados Unidos ou se envolvem em atos que são “injustificáveis” ou “não razoáveis” e oneram o comércio norte-americano (ESTADOS UNIDOS, 1975; SCHWARZENBERG, 2020).

Para além disso, é importante se ter em mente que o conceito de guerra comercial é amplo, plural e multifacetado, de modo a variar a depender de qual autor o define. Adotando a definição de Ka Zeng (2004, p.79), temos que as guerras comerciais são “um conflito comercial sustentado e de alta intensidade envolvendo pelo menos uma rodada de retaliação mútua”¹. Bayard e Elliott (1990, p. 84), por sua vez, trabalham com a hipótese de que quanto maior é o déficit comercial bilateral dos Estados Unidos com um país, maior será a pressão política do Congresso e do setor privado para atacar agressivamente as barreiras comerciais naquele país e, foi justamente isso que se pôde observar no decorrer das décadas de 1970 a

¹ No original: “I define ‘trade war’ as a sustained, high-intensity trade conflict involving at least one round of mutual retaliation”. Tradução nossa.

1990 com o Japão. Especificamente sobre a guerra comercial sino-americana, Chong e Li (2019) afirmam que suas causas são triplas e, embora pareçam estar relacionadas à economia, são, de fato, politicamente orientadas. As três principais causas da guerra comercial sino-americana são, então, os desequilíbrios comerciais, as eleições *midterm* e a rivalidade pelo domínio econômico global. Depreende-se, portanto, que o foco de tais análises recai sobre a burocracia norte-americana, seus mecanismos institucionais e sua política comercial, mas pouco se disserta sobre o porquê dos Estados Unidos iniciarem uma guerra comercial e como elas são legitimadas. Destarte, é visando preencher essa lacuna que o presente trabalho é proposto.

Tal objeto, foi assim desenhado devido não apenas à atualidade e repercussão da guerra comercial sino-americana, mas também à importância que os EUA têm no cenário internacional. Não é novidade que as decisões norte-americanas possuem um impacto global nas mais diversas esferas, em especial, na econômica. No entanto, é importante ter em mente que quando os EUA decidem promover uma guerra comercial há impactos não só naquele país contra o qual a guerra foi promovida, mas também em todos os demais, que vão precisar se readaptar àquela nova realidade gerada.

Isso posto, parte-se da hipótese central de que Washington promove guerras comerciais para se reajustar no sistema internacional, assegurando sua posição de *hegemon*, quando ela é ameaçada por outros atores desse sistema. Assim, quando os Estados Unidos iniciam uma guerra comercial, eles tencionam resguardar sua posição de centralidade, destravando setores da economia e limitando (ou até mesmo inibindo) as demais potências a ascender. Destarte, visando atingir esse fim, entende-se que os EUA legitimam suas guerras comerciais através da lógica do Fair Trade, que, por sua vez, abarca a reciprocidade e a retaliação. Tais constatações serão pormenorizadas no decorrer desse trabalho, que irá definir, em seu primeiro capítulo, as considerações teóricas sobre o tema, localizando-o nos debates teóricos que a literatura faz sobre ele, para, em seguida, apresentar dois casos emblemáticos, a saber: entre Estados Unidos e Japão e, entre Estados Unidos e China.

A apresentação desses casos, feitas no segundo e terceiro capítulo, respectivamente, propõem-se a realizar uma contextualização histórica dos mesmos, expondo as motivações e os desdobramentos dos fatos que levaram a cada uma dessas duas guerras comerciais acontecer, bem como seus respectivos desdobramentos e desfecho. Essa análise nos servirá

não só de base para analisar com mais lucidez as guerras comerciais norte-americanas, mas também de alicerce para tecer considerações sobre as especificidades e operacionalização das guerras comerciais promovidas pelos Estados Unidos.

Os dados utilizados para tal análise, foram levantados, majoritariamente, por via das fontes escritas — em especial livros, periódicos e documentos —, onde exploramos tanto fontes primárias quanto secundárias. Ademais, é importante destacar que o presente trabalho é um dos frutos da pesquisa feita sob fomento do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu), contribuindo, assim, para a área de Relações Internacionais, especificamente no que concerne aos estudos sobre os Estados Unidos, uma vez que ele se insere na literatura através de uma abordagem distinta daquelas feitas pelos demais autores. Destarte, o estudo dos casos escolhidos (EUA-Japão e EUA-China), que, apesar de semelhantes, possuem diferenças e especificidades significativas, elucidam e trazem elementos importantes para a análise deste fenômeno contemporâneo e de impacto mundial: as guerras comerciais.

2. ENTRE CONCEITOS, TEORIA E HISTÓRIA: O QUE SÃO AS GUERRAS COMERCIAIS?

No presente capítulo faremos uma revisão da literatura sobre as guerras comerciais. Assim, em um primeiro momento, delinaremos as diferentes definições e especificidades de uma guerra comercial a partir da visão do autor que a faz. Em seguida, analisaremos a Teoria da Estabilidade Hegemônica com o intuito de compreender, de uma forma mais completa, as motivações que os Estados Unidos têm para dar início a uma guerra comercial. Por fim, discorreremos sobre a lógica do Fair Trade para examinar como as guerras comerciais promovidas por Washington são legitimadas e postas em prática.

2.1. Reflexões da literatura sobre as guerras comerciais

Um dos primeiros autores a dissertar sobre as guerras comerciais, ainda que indiretamente, foi Harry G. Johnson (1953-4), que através da análise das tarifas ótimas teorizou sobre como um país pode ganhar com a imposição de uma tarifa, mesmo que o outro retalie. Segundo ele, esse processo — no qual cada país impõe uma tarifa ótima assumindo que o outro é passivo e os países se alternam na mesma moeda até chegarem a um ponto em que nenhum país pode ganhar com uma mudança em sua tarifa quando chega a sua vez de retaliar — incorre, como em muitos outros problemas da teoria da política econômica internacional, no revés de que a resposta desse processo dependerá das circunstâncias de cada caso particular.

Essa análise de Johnson (1953-4) se faz bastante acertada quando olhamos para a definição de guerras comerciais de Ka Zeng (2004, p.79), que as define como sendo “um conflito comercial sustentado e de alta intensidade envolvendo pelo menos uma rodada de retaliação mútua”², e de Conybeare³ (1987), que as entende como sendo o “resultado de conflitos comerciais em que a intensidade aumenta gradualmente e o grau de retaliação

² No original: “I define ‘trade war’ as a sustained, high-intensity trade conflict involving at least one round of mutual retaliation”. Tradução nossa.

³ É importante destacar que Conybeare escreve seus postulados através de uma definição restrita aos conflitos em que os meios econômicos são usados para obter objetivos também econômicos.

interativa aumenta”⁴. Complementando a definição das guerras comerciais, Conybeare ainda afirma que elas são conflitos:

onde os Estados interagem, negociam e retaliam principalmente sobre objetivos econômicos diretamente relacionados aos bens comercializados ou setores de serviços de suas economias, e onde os meios usados são restrições ao livre fluxo de bens e serviços⁵ (CONYBEARE, 1987, p. 03).

Nesse sentido, percebemos que a retaliação está na essência de uma guerra comercial. Desse modo, diferentemente dos conflitos comerciais, nos quais não necessariamente têm-se a retaliação mútua como um de seus elementos, as guerras comerciais possuem uma dimensão e uma intensidade muito maiores. Segundo Emelie Wallin e Emelie Åström (2018), essa intensidade que uma guerra comercial consegue atingir está diretamente ligada à extensão do conflito, isto é, quanto maior sua propensão em atingir os níveis mais altos (ou executivos), não ficando apenas no nível burocrático de governo, maior sua intensidade. Ademais, é importante ressaltar que as guerras comerciais não são setoriais, como os conflitos comerciais podem ser. Elas, em contrapartida, miram um tipo de política comercial, ou seja, um conjunto de ações e filosofias que um determinado governo adota para gerir seu panorama comercial. Naquelas iniciadas pelos Estados Unidos, em particular, tem-se que elas visam findar políticas e práticas injustas e desleais de comércio, prezando pelo fair trade, como veremos com mais detalhes nas seções a seguir.

Outro fator observado por Conybeare (1987) é que muito poucas guerras comerciais são suficientemente puras para serem destituídas de quaisquer objetivos políticos, de modo que, empiricamente, percebemos que a grande maioria delas possuem tanto objetivos políticos quanto econômicos. Não obstante, é importante se ter em mente que Conybeare (1987) assume uma posição de que, embora os grupos de interesse⁶ possam definir a agenda política

⁴ No original: “trade wars are the result of trade conflicts where the intensity gradually increases, and the degree of interactive retaliation escalates”. Tradução nossa.

⁵ No original: “where states interact, bargain, and retaliate primarily over economic objectives directly related to the traded goods or service sectors of their economies, and where the means used are restrictions on the free flow of goods and services”. Tradução nossa.

⁶ Os grupos de interesse podem ser compostos tanto por uma associação de indivíduos, quanto por organizações, que, geralmente se organizam formalmente com base em uma ou mais preocupações em comum, visando, assim, influenciar a política pública em seu favor. Destarte, as coalizões políticas organizadas na forma de grupos de interesse buscam, no nível doméstico, atingir seus objetivos por meio da pressão sobre o governo para que ele formule políticas que lhes sejam favoráveis. Já no que se refere ao nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAN, 1998).

interna de um determinado país, nenhuma explicação dos mesmos para as guerras comerciais pode ser completa sem uma compreensão das restrições que aquele país enfrenta devido ao seu poder de barganha *vis-à-vis* outras nações. Assim, segundo o autor, as guerras comerciais possuem, em suma, dois objetivos, a saber: beneficiar um grupo de interesse ou promover algum interesse nacional, econômico ou outros.

Para além disso, Ka Zeng (2004) apresenta a importância da estrutura do comércio para se entender a probabilidade da eclosão de uma guerra comercial. Nesse sentido, ele divide as estruturas do comércio entre competitivas e complementares. Nessas, ele afirma que os custos de interromper o comércio são mais graves do que naquelas, pois a “complementaridade comercial implica na baixa elasticidade da demanda pelos produtos uns dos outros”⁷ (ZENG, 2004, p. 44), e altos custos para uma guerra comercial.

Ademais, a estrutura do comércio tem um impacto importante sobre os interesses internos do país emissor da ameaça, pois quando as ameaças de impor sanções econômicas têm um apoio interno mais unificado há, portanto, mais credibilidade. Nesse sentido, Zeng (2004) afirma que quando o destino dessas ameaças são direcionadas a um país que tem uma relação comercial competitiva, em vez de complementar, elas serão mais críveis. No entanto, esses postulados, apesar de conterem elementos fulcrais para a compreensão de uma guerra comercial, não se mostram, *per se*, suficientes para entender o porquê os Estados Unidos promovem guerras comerciais, tampouco como elas se operacionalizam.

É tendo isso em vista que, então, recorreremos à teoria da estabilidade hegemônica e aos seus críticos, pois acreditamos que, como resposta propedêutica prévia a este problema de pesquisa, a posição hegemônica dos EUA é o fator crucial de tal compreensão. De igual maneira, utilizaremos a lógica do Fair Trade para analisar como as guerras comerciais são legitimadas por Washington quando promovidas.

2.2. Teoria da Estabilidade Hegemônica

A teoria da estabilidade hegemônica foi o nome dado a formulação da tese fundamental de Charles Kindleberger e Robert Gilpin, no início da década de 1970, cuja primeira apresentação foi feita por Kindleberger, na forma de uma teoria de “liderança” ou

⁷ No original: “Trade complementarity implies low elasticities of demand for each other’s products, and high costs to a trade war”. Tradução nossa.

“responsabilidade”, na qual ele argumentava que uma economia mundial aberta e liberal requer a existência de uma potência hegemônica ou dominante (HAKAN, 1997, p. 09). Não obstante às diversas versões que a teoria possui, o argumento básico desta tese é que a distribuição de poder entre os Estados é o principal determinante do caráter do sistema econômico internacional (WEBB; KRASNER, 1989). Já no que se refere às suposições básicas da teoria, temos, segundo Hakan (1997), que o ator dominante declina ou desaparece, de modo a resultar em um período de crise e instabilidade pelo qual todos os outros Estados passarão (ou o mundo passará).

Assim, segundo Kindleberger (1973, p. 305), “para a economia mundial ser estabilizada, tem que haver um estabilizador, um estabilizador”⁸. Ou seja, necessitar-se-ia um único país que provesse o sistema mundial de alguns “bens públicos” indispensáveis para o seu funcionamento, “como uma moeda internacional e o livre-comércio, ou da coordenação das políticas econômicas nacionais e da promoção de políticas anticíclicas de eficácia global” (FIORI, 2005, p. 61). De acordo com Hakan (1997), é exatamente essa capacidade do *hegemon* de fornecer bens públicos e resolver problemas de ação coletiva o que torna a governança hegemônica desejável. Segundo Webb e Krasner (1989, p. 184), “apenas um *hegemon* tem poder e motivação suficientes para prover o bem público da estabilidade econômica internacional por meio de suas próprias ações”⁹. Este argumento sobre a provisão de bem público por atores hegemônicos é fundamental para a teoria da estabilidade hegemônica na visão de Ducan Snidal (1985), pois:

se a ação coletiva for possível, os Estados podem cooperar para fornecer bens públicos na ausência de poder hegemônico. Se não for possível, então apenas um ator hegemônico (se o sistema tiver a sorte de ter um) pode fornecer o bem, porque somente ele pode agir unilateralmente para fornecer o bem ou coagir outros Estados a contribuírem, ou ambos¹⁰ (SINDAL, 1985, p. 593).

⁸ No original: “[...] for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer, one stabilizer”. Tradução nossa.

⁹ No original: “Only a hegemon has sufficient power and motivation to provide the public good of international economic stability by its own actions”. Tradução nossa.

¹⁰ No original: “Such a view is necessary to the theory, for if collective action is possible then states might cooperate to provide public goods in the absence of hegemonic power. If it is not possible, then only a hegemonic actor (if the system is lucky enough to have one) can provide the good because only it can act unilaterally to provide the good or to coerce other states into contributing, or both”. Tradução nossa.

Em uma visão complementar a de Snidal, Keohane (1980) destaca que a teoria da estabilidade hegemônica sustenta que as estruturas hegemônicas de poder são mais propensas ao desenvolvimento de fortes regimes internacionais cujas regras são relativamente precisas e bem obedecidas, de modo que, caso essas estruturas declinem, pode-se esperar um declínio também na força de regimes econômicos internacionais correspondentes. Em consonância a essa visão, Gilpin (1987, p. 72) acrescenta que o “poder hegemônico é capaz e disposto a estabelecer e manter as normas e regras de uma ordem econômica liberal, e com seu declínio a ordem econômica liberal é muito enfraquecida”¹¹.

No entanto, é importante destacar que apesar da teoria afirmar que é competência do *hegemon* fornecer bem público aos demais Estados, na prática, os benefícios dos regimes hegemônicos não são compartilhados de forma igual e comum a todos, mas são redistribuídos de um Estado para outro, de modo que não se pode dizer que todos os membros do sistema internacional se beneficiam simultaneamente do bem coletivo. Assim, quando Snidal (1985) destaca que a primeira condição de um bem público é a puramente técnica de *jointness*¹², temos uma contradição, pois o *jointness* não está em todas as situações de bem comum e, nem todas as instâncias de cooperação envolvem a provisão de bens públicos.

No que se refere à natureza do *hegemon*, temos que ele não é “apenas um gerente funcional, nem tampouco uma forma ou função institucional que possa ser ocupada por qualquer tipo de governante coletivo” (FIORI, 2005, p. 69), haja visto que a hegemonia mundial foi e sempre será uma posição de poder disputada e transitória. Nesse sentido, entende-se que a posição hegemônica é na verdade uma posição conquistada, isto é, uma vitória do Estado mais poderoso num determinado momento.

Um Estado hegemônico deve possuir, segundo Keohane (1984), um poder militar suficiente para ser capaz de proteger a economia política internacional que domina de incursões por adversários hostis. Isso é, na visão do autor, essencial, pois as questões econômicas também podem se tornar questões de segurança militar. No entanto, é importante destacar que Keohane faz uma ressalva acerca de tal assertiva, dado que no mundo

¹¹ No original: “The hegemonic power is both able and willing to establish and maintain the norms and rules of a liberal economic order, and with its decline the liberal economic order is greatly weakened”. Tradução nossa.

¹² Snidal (1985, p. 590) pontua que, quando definido estritamente, *jointness* requer que diferentes Estados possam consumir simultaneamente a mesma unidade produzida de um bem. Já em uma definição mais ampla, *jointness* implica apenas que todos os membros de um sistema internacional se beneficiem simultaneamente do fornecimento de algum bem coletivo ou conjunto.

contemporâneo, “é difícil para um *hegemon* usar o poder militar diretamente para atingir seus objetivos de política econômica com seus parceiros militares e aliados”¹³ (KEOHANE, 1984, p. 40).

Outra característica do *hegemon* é o fato dele ser fornecido com os meios de liderança sobre outras economias através do controle de capital financeiro, tecnologias de ponta e recursos naturais (GILPIN, 1987). Característica essa que os Estados Unidos, além de possuir, conseguiram estender, ao se utilizarem das corporações multinacionais para se expandirem no exterior.

Feito este breve resumo sobre a teoria da estabilidade hegemônica e o *hegemon*, é de suma importância ressaltar que nas três décadas seguintes a essa formulação teórica, observou-se algumas inconsistências teóricas e históricas. Vários autores, como Duncan Snidal, Ronald Rogowski e Bruce Russett,

[...] demonstraram historicamente que na maioria dos casos o comportamento dos países hegemônicos se orientou pelos seus próprios interesses nacionais, por vezes transformando-se mais em obstáculo do que em condição da estabilidade internacional (FIORI, 2005, p. 62).

Em especial na década de 1980, a teoria da estabilidade hegemônica foi submetida a críticas minuciosas sobre suas inconsistências. Keohane (1984), por exemplo, acredita que a cooperação não requer necessariamente a existência de uma hegemonia, após o estabelecimento de regimes internacionais. Ele, pelo contrário, insiste na possibilidade de cooperação não hegemônica, afirmando que tal cooperação pode ser facilitada por meio de regimes internacionais. Segundo Fiori (2005, p. 64), não há dúvida de que a teoria da estabilidade hegemônica não resiste à prova da história e de que os conceitos de “hegemonia” e “ciclos hegemônicos”¹⁴ parecem excessivamente associados a uma visão funcionalista do “sistema mundial”.

Outra crítica feita à teoria é de base moral (normativa), onde se perguntam se é moralmente correto para um Estado-nação dominar outros ou não (HAKAN, 1997). Isso

¹³ No original: “[...] it is difficult for a hegemon to use military power directly to attain its economic policy objectives with its military partners and allies”. Tradução nossa.

¹⁴ A Teoria dos Ciclos Hegemônicos de Arrighi (1996) aponta que desde a formação dos primeiros Estados modernos no sistema internacional, o surgimento ou declínio de uma hegemonia tem lugar em um contexto de reestruturações empreendidas por um novo ator hegemônico em detrimento do ator declinante. Durante a história, há, segundo o autor, quatro ciclos: o italiano, o holandês, o britânico e o norte-americano, onde cada qual possui suas especificidades e características.

posto, pode-se dizer que a teoria da estabilidade hegemônica não é definitiva, mas sim controversa. Ainda assim, ela é uma teoria munida de elementos insígnias para se analisar questões referentes à hegemonia e o papel do *hegemon*. Ademais, como muito bem colocado por Robert Keohane (1984, p. 183) “se a teoria da estabilidade hegemônica fosse totalmente errada, não haveria motivo para esperar que o desaparecimento da hegemonia fizesse qualquer diferença real nas perspectivas de cooperação”, de igual maneira, “se a teoria fosse inteiramente correta, não haveria esperança para regimes internacionais pós-hegemônicos”¹⁵.

A despeito das críticas teóricas e das inconsistências históricas, a preocupação inicial de Kindleberger e Gilpin tornou-se o denominador comum de uma extensa literatura — sobretudo nos Estados Unidos — acerca da “crise da hegemonia norte-americana” (FIORI, 2005, p. 63). Essa questão da crise da hegemonia dos EUA foi colocada pela primeira vez em meados da década de 1970, logo após a crise do dólar, seguida pela crise do petróleo de 1973 e da consequente estagflação. Nesse sentido, tem-se diferentes análises acerca da hegemonia norte-americana (ou seu declínio) a depender do autor que a faz.

Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein, por exemplo, defendem que “a referida crise do poder americano é também uma crise terminal e, inexoravelmente, haverá uma queda do *hegemon*” (MONTENEGRO, 2015, p. 248). Para além disso, Arrighi (2008 apud MONTENEGRO, 2015, p. 245) entende que as crises de hegemonia podem ser identificadas através das expansões financeiras em larga escala; da intensificação da competição entre outros Estados; do aumento dos conflitos internacionais de ordem social e colonial e; da emergência de novos pólos de poder dotados de força suficiente para desafiar e vencer o atual *hegemon*. José Luís Fiori, por sua vez, possui uma visão menos radical. Ele defende que essa crise, além de não significar qualquer derrocada do poder americano, servirá tão somente para reconfirmar o seu *status* hegemônico (MONTENEGRO, 2015).

Já para Robert Gilpin, os Estados hegemônicos tendem cada vez mais a consumir mais e investir menos, declinando devido a um processo de difusão de tecnologia para outros Estados ajudando, de certa forma, a criar poderes desafiadores. Esse fato, como todo o exposto, nos leva a perceber que a questão econômica e de competição entre Estados permeia a hegemonia. Destarte, quando o *hegemon* tem sua economia fragilizada ou ameaçada por

¹⁵ No original: “If the theory of hegemonic stability were wholly wrong, there would be no reason to expect that the demise of hegemony would make any real difference in prospects for cooperation. If the theory were entirely correct, there would be no hope for post-hegemonic international regimes”. Tradução nossa.

outras potências, tem-se um momento de disputas pela dominação econômica, a qual pode desestabilizar o *status quo* vigente, tanto por processos sociais e políticos, como por econômicos. Assim, segundo afirma o indiano Ranajit Guha (1997), caso o *hegemon* sofra de falta de credibilidade no cenário internacional, a força e a coerção passam a ser as únicas ferramentas à disposição, esvaindo a hegemonia em simples dominação.

É tendo em vistas essas formulações teóricas que pretendemos olhar para a formulação da política econômica norte-americana e analisar os casos específicos do Japão e da China, para observar como a questão da manutenção da hegemonia pode influenciar na tomada de decisão norte-americana em direção a uma guerra comercial. O primeiro caso, entre Estados Unidos e Japão, foi selecionado devido ao peso que o Japão teve, sendo capaz de levantar a hipótese do declínio da hegemonia norte-americana por diversos teóricos.

Webb e Krasner (1989, p. 186), por exemplo, destacam que os dados por eles analisados revelavam que o tamanho relativo da economia dos Estados Unidos caiu drasticamente entre o início dos anos 1950 e o início dos anos 1970. No entanto, segundo os autores, todos os indicadores que eles pesquisaram revelaram que “desde o início dos anos 1970, a posição geral dos EUA mudou pouco e o país ainda [continuava] sendo, de longe, a maior economia do mundo”¹⁶ (WEBB; KRASNER 1989, p. 189), apesar de seu poder ter diminuído de forma drástica em algumas áreas específicas, como petróleo, participação nas exportações mundiais e créditos internacionais, “a ponto de suas capacidades serem, na melhor das hipóteses, equivalentes às de alguns outros Estados”¹⁷ (WEBB; KRASNER 1989, p. 195).

Gilpin (1987) e Kindleberger (1981), por sua vez, enfatizam que embora tanto a Grã-Bretanha quanto os Estados Unidos tenham acelerado seu declínio relativo através de suas próprias ações, o sistema hegemônico é instável. No caso específico norte-americano, Gilpin (1987) destaca três grandes acontecimentos, que teriam potencial, inclusive, de influenciar a evolução da economia política internacional nas décadas subsequentes. O primeiro diz respeito à relativa queda da liderança econômica americana da economia internacional liberal do pós-guerra, em outras palavras, ao declínio do poder americano. O segundo, refere-se à

¹⁶ No original: “[...] since the early 1970s, the overall US position has changed little, and it still remains by far the world's largest economy”. Tradução nossa.

¹⁷ No original: “[...] the American position has continued to deteriorate and declined to the point where its capabilities are, at best, equivalent to those of some other states”. Tradução nossa.

mudança contínua no *locus* do núcleo da economia mundial do Atlântico para o Pacífico, mudança esta vista com mais clareza na década de 1970, quando o fluxo de comércio através do Pacífico excedeu o do Atlântico. O último corresponde à crescente integração das economias americanas e japonesas, que se tornaram ligadas a um grau que é sem precedentes para as nações soberanas (GILPIN, 1987, p. 05-06).

Essa crescente integração da economia americana e japonesa tornou-se uma das características dominantes da economia mundial da época. Diversos autores, como Robert Gilpin (1987), Duncan Snidal (1985) e Robert Keohane (1984), destacaram que a ascensão do Japão poderia vir a ser um desafio para a ordem econômica internacional liberal. Michael Cox (2012), por exemplo, afirmou que o Japão representava uma séria ameaça para hegemonia econômica dos EUA durante a segunda metade do século XX, quando o mundo presenciou uma ascensão japonesa no comércio internacional, em especial, no ramo tecnológico e de semicondutores.

Por todo o exposto, percebemos que o peso do Japão nessa equação é tamanho que não só levou Gilpin (1987, p. 340) a afirmar que “agora é a vez do Japão na liderança financeira, [de modo que o] futuro da economia internacional transformada dependerá se o Japão assumirá ou não esse papel e o realizará habilmente”¹⁸, mas também subsidiou as teses declinistas¹⁹ (declínio da hegemonia norte-americana), que outros casos não foram capazes de levantar.

De igual maneira, a China tem levantado a hipótese de ser uma ameaça à hegemonia norte-americana por diversos autores, antes mesmo da conflagração da guerra comercial entre China e Estados Unidos. Segundo Yu (2019), a guerra comercial sino-americana é um sintoma de uma série de questões mais fundamentais, incluindo, entre outras, a rivalidade política e geoeconômica da liderança global entre a China e os Estados Unidos.

Nesse sentido, entendemos que quando Washington impõe retaliações, estas podem ser percebidas como uma forma do país aumentar os custos e limitar os demais países, em especial o Japão no final do século passado e a China em um contexto mais recente, a

¹⁸ No original: “Now it is Japan's turn at financial leadership. The future of the transformed international economy will depend on whether or not japan assumes this role and performs it skillfully”. Tradução nossa.

¹⁹ Em essência, o argumento defendido pelos autores declinistas é que quando as instituições econômicas entram em colapso, significa que este Estado hegemônico já não possui as condições básicas para gerir o sistema.

ascender a um patamar que ameace a estabilidade hegemônica dos EUA, garantindo, assim, a permanência e a importância dos EUA como *hegemon* no sistema.

2.3. A legitimação das guerras comerciais através da lógica do Fair Trade

O Fair Trade é um conceito cuja definição é tipicamente norte-americana, plural e que, ao longo da história, esteve sujeito a alterações. Como demonstrado por Mendonça (2013, p. 158), o Fair Trade (em letras maiúsculas) refere-se às instituições de Fair Trade, como a Seção 301, Super 301 e Special 301 — que serão apresentadas com mais detalhes no decorrer desta seção. Já o conceito de *fairness* é, segundo o autor, “diretamente ligado à ideia de lealdade e justiça” (MENDONÇA, 2011, p. 208) e, ao ser aplicado ao comércio, tem muitas semelhanças com a luta contra a reciprocidade assimétrica.

Não obstante, para melhor compreendermos a lógica do Fair Trade faz-se fulcral compreender a história e a política comercial dos Estados Unidos, bem como a consolidação dessa lógica no decorrer tempo, pois:

[n]ão é possível entender os acontecimentos do final da década de 1980, especialmente as instituições do fair trade, limitando-nos ao estudo de um período apenas [...] sem entender as complexas relações entre as forças da mudança e os limites estruturais (MENDONÇA, 2011, p. 15).

É tendo isso em vista, que faremos uma breve recapitulação dos principais fatos e eventos que marcaram a política de comércio internacional dos Estados Unidos, destacando o papel das instituições e quais foram as principais forças da mudança que atuaram nesse período. Assim, ainda que as instituições estruturais tenham mudado lentamente e as forças da mudança sejam sempre por elas limitadas, tais instituições devem ser compreendidas como:

[...] resultado do sistema de valores no qual estão inseridas, pois o que o indivíduo enxerga como possibilidade é visto, na verdade, com as lentes cognitivas culturais e institucionais, formulando sua própria noção de racionalidade baseada nessa visão de mundo (MENDONÇA, 2011, p. 19).

Segundo Douglas A. Irwin (2017), há três eras distintas na história da política dos Estados Unidos em que se pode identificar a precedência de cada um dos principais objetivos da política comercial norte-americana, também em tríade, rotulados pelo autor como “os três Rs”, a saber: receita (*revenue*), restrição (*restriction*) e reciprocidade (*reciprocity*). Em suma,

temos que a receita se refere às taxas alfandegárias como fonte de receita para financiar as operações do governo; a restrição como sendo as restrições das importações para proteger os produtores domésticos da concorrência estrangeira e; a reciprocidade sendo atribuída aos acordos de reciprocidade com outras nações para promover as exportações americanas.

No que diz respeito às três eras, temos que a primeira vai desde o estabelecimento do governo federal até a Guerra Civil, onde a receita era o principal objetivo da política comercial norte-americana. Entre 1790 e 1860, a receita — apesar de não ser a única consideração — “era um fator-chave na definição dos direitos de importação, pois gerava cerca de 90% da receita do governo federal”²⁰ (IRWIN, 2017, p. 07). Já na segunda era, que engloba o período compreendido entre a Guerra Civil até a Grande Depressão, a restrição das importações para proteger os produtores nacionais era o principal objetivo da política comercial. Durante este período, as tarifas protecionistas foram uma questão importante na política nacional. Não obstante, tais tarifas eram alvo de controvérsias. Enquanto seus proponentes argumentavam que elas promoveriam o crescimento da nação e o desenvolvimento industrial, seus críticos acusavam-as de ineficiência, afirmando que elas, inclusive, subsidiaram alguns setores da economia em detrimento de outros. Por fim, a última era abarca o período posterior à Grande Depressão, quando os acordos comerciais recíprocos para reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio desempenharam um papel de imensa prioridade. A reciprocidade, então, passou a ser o principal objetivo da política comercial, com o objetivo de abrir mercados externos para as exportações dos Estados Unidos (IRWIN, 2017).

Esse delineamento de Irwin sugere que houve apenas dois grandes choques exógenos na política comercial americana que produziram uma transição de um objetivo para outro: a Guerra Civil e a Grande Depressão. Não obstante, nosso objetivo não é fazer uma análise exaustiva desses movimentos e recortes, levando à cabo tais divisões, mas sim utilizar-nos deles para contextualizar e destacar as forças de mudança, de modo a permitir uma compreensão mais global e multifacetada da consolidação da lógica do Fair Trade para, então, analisar como ela viabiliza a operacionalização das guerras comerciais.

Isso posto, temos que a partir de 1945, a reciprocidade passa a ser um elemento de destaque na política comercial norte-americana, apesar dela ser um de seus componentes

²⁰ No original: “[...] was a key factor in setting import duties because they generated about 90 percent of the federal government's income”. Tradução nossa.

desde a independência do país. Assim, desde 1945 até meados da década de 1970²¹, a política comercial norte-americana deve ser compreendida dentro da lógica da Guerra Fria, que influenciou as ações de Washington para com seus aliados. Nesse período, denominado por Mendonça (2011, p. 22) de “sistema antigo”, aceitava-se a abertura unilateral (reciprocidade assimétrica²²) em prol da manutenção da Aliança Atlântica.

Até então, os acordos comerciais não eram viáveis, em geral, porque o Congresso queria manter o controle da tabela tarifária e relutava em dar autoridade de negociação ao presidente. No entanto, durante a Grande Depressão, foram impostas altas barreiras ao comércio exterior que vieram a prejudicar as exportações dos EUA. Por conseguinte, o Congresso decidiu delegar esses poderes ao presidente na Lei de Acordos Comerciais Recíprocos de 1934 (IRWIN, 2017). Esse marco legislativo, segundo Irwin (2017, p. 08), “mudou o locus da formulação de políticas comerciais do Legislativo para o Executivo e marcou o início de uma nova era”²³.

Nesse sentido, é somente “após 1934, com a ideia de livre-comércio unilateral, ou reciprocidade difusa, ganhando força no cenário político norte-americano, que a reciprocidade ganha conotações liberais em termos comerciais nos Estados Unidos” (MENDONÇA, 2013, p. 71). A reciprocidade difusa, por sua vez, refere-se à observância de normas que prescrevem que um Estado contribua com sua parte justa, ou se comporte bem com os demais, visando de obter benefícios para um grupo do qual faz parte, ao invés de o fazer visando recompensas condicionais específicas. Assim, em contraposto à reciprocidade específica²⁴ — que pressupõe uma relação de troca precisa, equivalente, exata, numa sequência de eventos bem definida —, a reciprocidade difusa pressupõe um sistema aberto para as trocas comerciais internacionais, sendo ela um dos fundamentos do multilateralismo (MENDONÇA, 2013, p. 58).

²¹ Neste período, observou-se no cenário internacional um “relaxamento” das tensões entre a União Soviética e os Estados Unidos, movimento este mais conhecido pelo termo francês *détente*.

²² Entendida aqui como as reduções tarifárias, abertura unilateral e concessões comerciais sem exigências similares (MENDONÇA, 2011).

²³ No original: “This landmark piece of legislation moved the locus of trade policy-making from the legislature to the executive branch and marked the beginning of a new era”. Tradução nossa.

²⁴ “A reciprocidade específica se refere às trocas equilibradas em que as sanções de cada uma das partes dependem das da outra, de modo que os benefícios são trocados por benefícios, mas são retidos na ausência de compensação” (MENDONÇA, 2013, p. 55).

No entanto, a adoção de tal reciprocidade implicou em efeitos colaterais para os EUA, como o agravamento do balanço de pagamentos. Deste modo, do pós-Segunda Guerra até meados da década de 1960, observou-se um momento caracterizado por:

[...] um posicionamento liberalizante em que se aceitavam perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Assim, a manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa em razão da ênfase inicial da guerra fria em questões militares e estratégicas (MENDONÇA, 2011, p. 110).

Nesse ínterim, criou-se o sistema GATT-OMC. O *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) foi criado dentro de um projeto de poder que tinha como um dos seus pilares o livre-comércio, sobre forte patrocínio dos Estados Unidos, que inclusive evitavam práticas restritivas de comércio e toleravam violações de seus aliados a princípios clássicos como a “cláusula da nação mais favorecida” (MENDONÇA, 2013, p. 72). Tais ações, por sua vez, colaboraram para o aumento do déficit comercial dos EUA, bem como para o aumento das “tensões entre as políticas de segurança, principais promotoras de instituições de comércio que garantiam aberturas unilaterais, e [das] políticas econômicas, principais promotoras das ideias revisionistas da reciprocidade assimétrica” (MENDONÇA, 2013, p. 161).

Nesse momento, as teses declinistas se intensificaram e as demandas protecionistas também, não demorando a entrar na agenda do Congresso. Especificamente sobre o Congresso norte-americano, é importante se ter em mente que ele é peça central da história, pois é o principal local no qual a política comercial é determinada.

Ademais, não é novidade que ao longo da história do país a política foi dominada por dois partidos políticos, cada um assumindo uma posição diferente em relação à política comercial. No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos entraram em “um período incomum em que um consenso bipartidário favorecia acordos comerciais recíprocos”²⁵ (IRWIN, 2017, p. 22). Consenso este que surgiu tanto por razões de política externa quanto por razões econômicas.

Desse cenário, pode-se destacar duas tendências:

a primeira delas é que a política econômica e, mais especificamente, a política comercial deixavam de ser apenas instrumentos dos objetivos

²⁵ No original: “After World War II, the United States entered an unusual period in which a bipartisan consensus favored reciprocal trade agreements”. Tradução nossa.

mais gerais de política externa e ganhavam cada vez mais autonomia. A segunda, diretamente relacionada à primeira, fez que a perda de competitividade sofrida pelas indústrias norte-americanas intensificasse as demandas de grupos de interesses protecionistas, contribuindo para alterações importantes no design institucional norte-americano (MENDONÇA, 2013, p. 110-111).

Tal perda de competitividade norte-americana está entre os principais fatores ligados à erosão da hegemonia norte-americana. Isso, somado ao aumento da interdependência econômica internacional e ao fato de muitos norte-americanos terem uma visão de que o campo em que jogo comercial é disputado como injustamente inclinado contra eles, resultou em uma maior ênfase no uso da alavancagem comercial unilateral de Washington para “nivelar o jogo” (BAYARD; ELLIOT, 1994, p. 09).

Foi nesse contexto que, na década de 1980, institucionalizou-se uma nova concepção de política comercial nos Estados Unidos. Tratava-se das políticas comerciais unilaterais contra os principais competidores econômicos de Washington, as denominadas políticas de Fair Trade. Esse movimento constitui a passagem do sistema GATT-OMC para o unilateralismo agressivo. O unilateralismo agressivo, por sua vez, “não é sinônimo de reciprocidade específica e, ao mesmo tempo, não é incompatível com a reciprocidade difusa” (MENDONÇA, 2013, p. 137). Em outras palavras, o unilateralismo agressivo não rompe com os princípios que vigoravam até então, “pelo contrário, o intensifica por meio de ameaças feitas unilateralmente” (MENDONÇA, 2013, p. 139).

A principal ferramenta do unilateralismo agressivo é, segundo Bayard e Elliot (1994), a seção 301 da Lei de Comércio de 1974, que autoriza o presidente a responder a práticas injustas no comércio exterior. Essa lei foi, segundo Mendonça (2013), um importante marco da transição entre o período de internacionalismo para o de política do Fair Trade.

Em 1986, Gephardt (D-MO) enviou ao Congresso²⁶ uma emenda que ficou conhecida como “Gephardt’s Amendment”, na qual se buscava uma solução radical para o problema do déficit norte-americano. No entanto, seus opositores argumentavam que “a emenda era uma ‘arma carregada’, ou ‘protecionismo em roupas de reciprocidade’ ”(MENDONÇA, 2011, p. 228). Já aqueles favoráveis, argumentaram justamente o contrário. Para eles, “tratava-se de uma ‘carta poderosa no jogo internacional, como no pôquer’. O próprio Gephardt sublinhou

²⁶ É importante se ter em mente que a maioria das soluções que surgiram no Congresso era subproduto das seguintes ideias: “a noção de fair trade; a reforma do GATT baseada na reciprocidade; o protecionismo puro e simples, e a abertura do mercado de exportação. A combinação destas soluções deu subsídio para o nascimento da Super 301” (MENDONÇA, 2013, p. 155).

que ‘a emenda é razoável. É flexível. Estabelece normas. Faz sentido’ ” (MENDONÇA, 2011, p. 228).

Apesar das críticas e esforços, a emenda foi aprovada por 218 votos favoráveis (201 democratas e 17 republicanos) e 214 contra (55 democratas e 189 republicanos). Segundo Fuerbringer (1987 apud MENDONÇA, 2011, p. 228), essa votação “reflete um sentimento crescente no Congresso de que o problema do comércio é uma questão complexa que deve ser abordada com cautela”.

Relutante em aceitar os riscos associados à emenda Gephardt, o Congresso estabeleceu a Super 301²⁷ como alternativa (BAYARD; ELLIOTT, 1994, p. 37). Seus principais objetivos eram “prevenir o declínio econômico dos Estados Unidos; garantir sua estabilidade comercial e; avaliar a continuidade da vitalidade industrial, tecnológica e agrícola dos Estados Unidos” (MENDONÇA, 2011, p. 247). A lei afirma ainda que “enquanto os Estados Unidos não [estiverem] em posição de ditar a política econômica no mundo, os Estados Unidos estão em posição de liderar o mundo e é de interesse nacional assim fazer”²⁸ (GOVTRACK, 2004). Tal concepção tornou-se, segundo Mendonça (2011, p. 247), “pedra angular do unilateralismo agressivo”. Não obstante, é importante destacar que segundo esse texto de lei, o protecionismo norte-americano é legitimado apenas se as políticas de abertura não funcionarem (MENDONÇA, 2011, p. 249).

Segundo Bayard e Elliott (1994, p. 29), a emenda da seção 301 é ainda mais substancial que a Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988²⁹. Além de ampliar a percepção da necessidade do *United States Trade Representative* (USTR) em definir prioridades e agir vigorosamente, o Congresso acrescentou disposições determinando que o USTR iniciasse casos sob certas circunstâncias, exigindo, também, retaliação em certos casos em que a eliminação de práticas injustas ou compensação por elas não poderia ser negociado

²⁷ Super 301 foi o apelido dado a essa proposta que mira países da mesma forma que a antiga Adversarial Trade Provision, ou seja, em direção daqueles que sinalizam a manutenção “de um padrão consistente de barreiras à importação e práticas de distorção do mercado” (MENDONÇA, 2011, p. 235).

²⁸ No original: “[...] while the United States is not in a position to dictate economic policy to the rest of the world, the United States is in a position to lead the world and it is in the national interest for the United States to do so”. Tradução nossa.

²⁹ “A Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Seção 301-310) garantiu de uma vez por todas ao USTR autoridade para retaliar, além de tornar o mecanismo automático, exigindo do USTR a identificação de prioridades do comércio, incluindo a designação de ‘países prioritários e práticas’ a serem investigadas sob a seção 30. O mecanismo também estabeleceu a Special 301 para promover a afirmação mais agressiva de direitos de propriedade intelectual, além de estabelecer novos prazos para a ação em casos que envolvam o GATT, resolução de litígios ou propriedade intelectual” (MENDONÇA, 2013, p. 32).

(BAYARD; ELLIOTT, 1994, p. 29). Todavia, a seção 301 é apenas uma das ferramentas entre diversas outras disponíveis aos formuladores de políticas comerciais dos EUA para abrirem os mercados. Ademais, ela possui dois importantes freios. O primeiro deles se refere aos Mecanismos de Solução de Controvérsias Multilaterais, com destaque para o GATT. Já o segundo, diz respeito ao interesse econômico norte-americano, ou seja, caso o USTR determinasse que uma retaliação específica seria prejudicial a este interesse, a agência poderia optar por não agir (MENDONÇA, 2013, p. 259).

A Super 301, por sua vez, garantiu capacidade mandatária conferida ao USTR, incluindo assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercados no critério de práticas desleais de comércio, tornando o processo muito mais veloz (MENDONÇA, 2013, p. 73). John McMillan (1990, 213 apud BAYARD; ELLIOTT, 1994, p. 81) utilizou-se de modelos da teoria dos jogos para analisar negociações do tipo 301 e identificar condições que, na margem, poderiam mudar os termos de um acordo a favor dos Estados Unidos. Ele concluiu que essa mudança será maior:

(a) quanto maior for o dano ao país-alvo de ter seu acesso ao mercado dos EUA limitado; (b) quanto menor for a capacidade do país-alvo de prejudicar os EUA em retaliação; (c) quanto menores os custos dentro do país-alvo de cumprimento das demandas dos EUA e; (d) quanto maior o benefício para os Estados Unidos — na percepção dos negociadores norte-americanos — com a liberalização exigida³⁰ (BAYARD; ELLIOTT, 1994, p. 81).

Isso posto, temos que a Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 pode ser considerada um marco na política comercial dos EUA por representar a fase mais agressiva das políticas de fair trade, especialmente em razão da criação da Super 301 e da Special 301 (MENDONÇA, 2011, p. 22). Além disso, demandas pró-fair trade estiveram presentes em suas negociações, de modo que, após ser filtrada pelos objetivos de longo prazo do Executivo, culminando em Instituições de Fair Trade, a Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 tornou-se expressão máxima do período de Unilateralismo Agressivo na política comercial norte-americana (MENDONÇA, 2013, p. 160). Outro ponto importante de se destacar, presente no texto de lei é o fato de que:

³⁰ No original: “This shift will be larger (a) the greater the harm to the targeted country from having its access to the U.S. market limited; (b) the smaller the targeted country's ability to harm the U.S. in retaliation; (c) the smaller the costs within the targeted country of complying with the U.S. demands; and (d) the greater the benefit to the United States—in the U.S. negotiators' perception—from the demanded liberalization”. Tradução nossa.

[...] o protecionismo³¹ norte-americano é legitimado apenas se as políticas de abertura não funcionarem. Esta é, na verdade, outra característica das Instituições de Fair Trade, onde se protege a economia norte-americana por meio da abertura dos países concorrentes. Em outros termos, o “Reciprocal Non discriminatory Treatment” era um dos pilares do Unilateralismo Agressivo norte-americano (MENDONÇA, 2013, p. 163).

Em resumo, pode-se dizer que com a implementação da Super 301, a posição adotada pelos Estados Unidos no que se refere à política comercial sofreu mudanças importantes, onde o país começou a exigir com veemência que seus parceiros comerciais eliminassem barreiras às suas exportações, por meio da utilização de ameaças de retaliação. Além disso, o cenário de disputa internacional passa a incluir novos temas – como serviços – englobando assim todas as exportações norte-americanas (MENDONÇA, 2013, p. 73).

No que diz respeito à eficácia da Seção 301, Bayard e Elliott (1994, p. 330) concluem que ela foi razoavelmente bem sucedida desde 1985 em alcançar os objetivos norte-americanos de abrir os mercados externos. Já o unilateralismo agressivo teve uma contribuição positiva modesta em mover o sistema econômico global em direção a reformas significativas. Os autores sublinham, ainda, que o uso mais agressivo da seção 301 não resultou em uma retaliação frequente por parte dos EUA — como muitos críticos acreditavam que fosse acontecer — e as contra-retaliações foram provocadas em apenas três casos (BAYARD; ELLIOTT, 1994, p. 334).

A razão para essa baixa incidência de retaliações é explicada por Bayard e Elliott (1994, p. 345) através de duas razões. Primeiro, porque “quanto mais crível a ameaça, menor deve ser a probabilidade dela ser implementada”³². Segundo, porque “a natureza multilateral e judicial do processo dá cobertura política aos governos dos países perdedores para que façam as mudanças necessárias em suas práticas comerciais”³³.

Contudo, em nenhum dos casos estudados por Bayard e Elliott (1994, p. 303) — sendo um deles de suma importância na política comercial norte-americana, a saber, o caso

³¹ O protecionismo é entendido aqui pelo autor como sendo a necessidade de se proteger as indústrias nacionais “da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. Tal política era defendida por muitos congressistas, principalmente do partido democrata. Como a defesa de tal princípio não é viável politicamente nos Estados Unidos, muitas vezes utiliza-se o termo *fairness* para justificar suas políticas, criando as demandas *pró-fair trade*. Contudo, tal demanda tem sua característica própria onde práticas desleais de comércio devem ser combatidas para deixar os atores em igualdade de condições para a competição” (MENDONÇA, 2013, p. 159).

³² No original: “[...] the more credible the threat, the less likely it will be to be implemented”. Tradução nossa.

³³ No original: “[...] the multilateral and judicial nature of the process gives political cover to governments in the losing countries to make the required changes in their trade practices”. Tradução nossa.

japonês, que será melhor explanado no segundo capítulo — a ameaça de retaliação foi decisiva. Em vez disso, observou-se a existência de uma poderosa coalizão doméstica de firmas privadas e oficiais públicos que favoreceram a abertura dos mercados. Estes sim foram os fatores cruciais da abertura. Além disso, as ameaças de retaliação possuem o perigo de falharem e os Estados Unidos se verem impelidos a retaliar e, como é de se esperar, retaliações contra outras potências econômicas podem impor custos significativos. É tendo isso em vista que Bayard e Elliott (1994, p. 306) acreditam que as ameaças deveriam ser utilizadas como último recurso contra “superpotências econômicas como o Japão e a União Europeia”³⁴.

Deste modo, os autores oferecem uma abordagem alternativa para as demandas de reciprocidade que, segundo eles, seria melhor que as ameaças de retaliação para se abrir os mercados. Tal alternativa consiste nas chamadas “negociações recíprocas”, sejam elas a nível bilateral, multilateral ou “mini-lateral” entre um pequeno grupo de países que pensam da mesma maneira (BAYARD; ELLIOTT, 1994, p. 307). A grande vantagem dessa abordagem seria de se conseguir liderar a liberalização mutuamente benéfica enquanto se reduz o risco de conflitos onerosos.

Por todo o exposto, é possível, então, sumarizar quatro especificidades que as guerras comerciais promovidas pelos Estados Unidos possuem. A primeira delas diz respeito à dimensão do conflito, uma vez que, como previamente exposto, as guerras comerciais possuem uma dimensão muito maior que os conflitos comerciais, contando com pelo menos uma rodada de retaliações mútuas. Tais retaliações tem, como um de seus objetivos, a segunda especificidade: o aumento do custo de acesso dos demais países a um determinado setor, limitando assim a ascensão destes, garantindo à hegemonia norte-americana seu papel de centralidade no cenário internacional. Já a terceira delas, se refere a uma característica de ordem estrutural, à ameaça crível da hegemonia dos Estados Unidos. Tal ameaça, no limite, levanta e alimenta as teses declinistas, observadas com mais detalhes quando abordamos a teoria da estabilidade hegemônica. Por fim, mas não menos importante, temos que as guerras comerciais não são setoriais, mas sim utilizadas como uma ferramenta que “ataca” uma determinada política de Estado.

³⁴ No original: “we believe threats should be used only as a last resort against economic superpower such as Japan and the Europe Union”. Tradução nossa.

3. ESTADOS UNIDOS E JAPÃO

No presente capítulo pormenorizaremos a chamada “guerra comercial” travada entre os Estados Unidos e o Japão. Para tal, faz-se fulcral a compreensão do cenário internacional anterior a esse evento, dado que determinados fatores históricos influenciaram profundamente na tomada de decisão dos agentes de ambos países. Nesse sentido, explanaremos, em um primeiro momento, o contexto precedente aos conflitos comerciais, bem como a relação nipo-americana em suas diferentes esferas, focalizando, principalmente, naquelas políticas e econômicas que, apesar de distintas, convergem entre si. Feita essa breve historiografia, analisaremos os desdobramentos dos fatos, dando especial ênfase aos atritos comerciais entre Estados Unidos e Japão à luz da lógica do fair trade, destacando aqueles que tiveram maior intensidade e repercussão na época. Por fim, discorreremos sobre o desfecho dessas tensões.

3.1. Uma breve historiografia do cenário pré conflito comercial: do pós-Segunda Guerra Mundial à década de 1980

A história dos esforços americanos para abrir o mercado japonês data meados do século XIX, quando o Comodoro Matthew Perry conduziu seus navios ao porto da Baía de Tóquio, procurando restabelecer, pela primeira vez em mais de 200 anos, o comércio regular e o diálogo entre o Japão e o mundo ocidental. Os japoneses concordaram de má vontade com as exigências de Perry, e os dois lados assinaram o Tratado de Kanagawa, em março de 1854. Apesar dele não ser um tratado comercial e não garantir o direito de comércio com o Japão, ele continha uma cláusula de nação mais favorecida, de modo que todas as futuras concessões que o Japão fizesse a outras potências estrangeiras também deveriam ser feitas aos Estados Unidos, fornecendo, por conseguinte, uma abertura que permitiria um futuro contato americano e comércio com o Japão (ESTADOS UNIDOS a, 2018).

Passados mais de um século, os Estados Unidos se engajaram em outra série de esforços para abrir o mercado japonês, porém, em um contexto completamente diferente daquele em que Perry estava inserido. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos assumiram um papel de centralidade no sistema internacional, sendo os grandes reorganizadores da estrutura econômica no Japão a partir de então, para não mencionar o papel

basilar que as suas forças armadas possuíam na defesa do território japonês (CHORA, 2020, p. 04). Assim, do pós-Segunda Guerra até meados da década de 1960, observou-se um posicionamento liberalizante por parte de Washington, em que se aceitavam perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Destarte, a “manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa em razão da ênfase inicial da Guerra Fria em questões militares e estratégicas” (MENDONÇA, 2011, p. 110). Nesse sentido, um dos principais objetivos da política externa dos Estados Unidos nesse período era restaurar a saúde econômica de seus aliados europeus e japoneses (DESTLER, 2005, p. 48).

É importante destacar, ainda, que nesse período vigorava o Sistema de Bretton Woods que, entre outras características, tinha as taxas de câmbio fixas atreladas ao dólar, o que não só dava uma maior importância à moeda, mas também auxiliou na consolidação do sistema de liderança e hegemonia norte-americana (PECEQUILO, 2013). Não obstante, com o passar das décadas essa hegemonia seria colocada em xeque, tanto em termos materiais quanto ideológicos devido a uma série de fatores, como o fim de Bretton Woods e a intensificação de crises econômicas.

No início da década de 1970, o rápido crescimento econômico vivenciado no pós-guerra teve um fim abrupto, e as economias industriais avançadas (com a notável exceção do Japão) estabeleceram-se em uma estagnação de uma década caracterizada por uma combinação sem precedentes de baixas taxas de crescimento econômico, altas taxas de desemprego e taxas de inflação muito elevadas (GILPIN, 2005, p. 54). Embora as causas dessa reversão na sorte econômica ainda sejam debatidas, a causa mais importante foi, segundo Gilpin (2005, p. 54), “a dramática desaceleração da taxa de crescimento da produtividade nos Estados Unidos e na Europa Ocidental”³⁵.

Em agosto de 1971, iniciou-se o que ficou conhecido como “choque Nixon”, isto é, a adoção de medidas econômicas pelo então presidente Richard Nixon, sendo a mais significativa delas aquela que cancelou unilateralmente a paridade dólar-ouro (DESTLER, 2005, p. 57; ESTADOS UNIDOS b, 2018). Tal quebra de conversibilidade foi a solução

³⁵ No original: “Although the causes of this reversal in economic fortunes are still debated, the most important cause was the dramatic slowing of the rate of productivity growth in the United States and Western Europe”. Tradução nossa.

encontrada pelo presidente Nixon para lidar com a impossibilidade da conversibilidade do dólar em ouro, pois:

[e]mbora a enorme saída de dólares americanos para financiar a reconstrução da Europa Ocidental e do Japão e o aumento militar americano durante as guerras da Coreia e do Vietnã ajudassem a resolver certos problemas, essa saída de dólares significava que os Estados Unidos um dia seriam incapazes de resgatar em ouro e, ao preço acordado, os dólares detidos por investidores privados e governos estrangeiros. Um ilustre economista previu que a confiança no dólar seria prejudicada à medida que o balanço de pagamentos americano passasse de superávit para déficit. Esse problema tornou-se agudo no final da década de 1960, quando a escalada da Guerra do Vietnã e suas consequências inflacionárias causaram a deterioração da confiança internacional no valor do dólar³⁶ (GILPIN, 2005, p. 61).

Assim, à medida que essa confiança diminuía, as bases do sistema de Bretton Woods de taxas fixas começaram a se desgastar (GILPIN, 2005, p. 61). Outro fator que assolou a economia norte-americana foi a primeira crise do petróleo, em 1973. Em resposta à Guerra de Yom Kippur, os membros árabes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) iniciaram um boicote do petróleo e, assim, forçaram um aumento substancial em seu preço mundial, levando à deterioração dos termos favoráveis do comércio (GILPIN, 2005, p. 71). Gerou-se, por conseguinte, “uma nova e enorme pressão inflacionária, elevando os custos para empresas produtivas e consumidores dependentes de gasolina”³⁷ (DESTLER, 2005, p. 55).

A inflação nos Estados Unidos ficou em níveis de dois dígitos e o mundo mergulhou na mais profunda recessão do pós-guerra. Os números norte-americanos eram cada vez mais alarmantes, o saldo negativo de 2,3 bilhões de dólares em 1971 foi sucedido por registros de 6,4 bilhões em 1972, 33,9 bilhões em 1978 e 159,6 bilhões em 1987 (DESTLER, 2005, p. 49). Além disso, esse aumento súbito do preço do petróleo deu margem a uma crise econômica, com inflação e reestruturação industrial. Tal crise provocou, segundo Karnal et al (2007), a conversão rápida de economistas, políticos e jornalistas americanos em fortes

³⁶ No original: “While the huge outflow of American dollars to finance the rebuilding of Western Europe and Japan and the American military buildup during both the Korean and Vietnam Wars helped solve certain problems, this outflow of dollars meant that the United States would one day be unable to redeem in gold, and at the agreed price, those dollars held by private investors and foreign governments. A distinguished economist predicted that confidence in the dollar would be undermined as the American balance of payments shifted from a surplus to a deficit. This problem became acute late in the 1960s when escalation of the Vietnam War and its inflationary consequences caused deterioration in international confidence in the value of the dollar”. Tradução nossa.

³⁷ No original: “This generated enormous new inflationary pressure, driving up costs for productive enterprises and gasoline-dependent consumers”. Tradução nossa.

defensores da “economia livre”. Destarte, as elites econômicas e políticas adotaram o Neoliberalismo como resposta à crise que emergiu nos anos 1970.

Nos poucos anos que se seguiram, o mundo enfrentou três dificuldades: inflação, estagnação econômica e desequilíbrio no balanço de pagamentos (ABE, 2017, p. 50). A estagflação, isto é, o crescimento lento e alto desemprego coexistindo com alta inflação, originada, segundo Gilpin (2005, p. 69-69), pela soma do fim do sistema de taxas de câmbio fixas, à crise do petróleo de 1973 e à desaceleração do crescimento da produtividade americana, forçou mudanças profundas na economia mundial e foi agravada com o segundo choque do petróleo, em 1979. No entanto, apesar dos impactos negativos no mundo, o governo japonês lidou com a segunda crise do petróleo com certa destreza, dado que ele:

[...] exortou fortemente o povo japonês a economizar energia e as empresas privadas promoveram o “gerenciamento enxuto”, cortando recursos humanos, bens e dinheiro. Como resultado, em contraste com outros países desenvolvidos que sofreram por muito tempo com a estagflação, o Japão não apenas se recuperou rapidamente da recessão, mas, apesar do iene forte durante o final dos anos 1970, expandiu as exportações de eletrodomésticos e automóveis para a Europa e os EUA, e o atrito comercial foi, por conseguinte, intensificado³⁸ (ABE, 2017, p. 50).

Nos Estados Unidos, por outro lado, a dependência dessa commodity era grande e a economia do país que já estava em recessão sofreu ainda mais. A partir da década de 1970, esses eventos observados — fim do sistema de Bretton Woods, recessão econômica, déficit no balanço de pagamentos e estagflação — contribuíram para a intensificação de teses declinistas, além de proporcionar o “acirramento das críticas às políticas comerciais de cunho liberal adotadas até então, agregando força às demandas protecionistas, que não demoraram a entrar na agenda do Congresso” (MENDONÇA, 2011, p. 264). Para Giovanni Arrighi (1994, p. 310 apud VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 107), “a crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973 em três esferas distintas e estreitamente relacionadas: a militar, a financeira e a ideológica”.

A crise militar referia-se principalmente à incapacidade de lidar com o Vietnã. A crise ideológica deu-se por meio de sérios questionamentos ou

³⁸ No original: “The government strongly urged the Japanese people to save energy, and private enterprises promoted ‘lean management’ by cutting back on human resources, goods, and money. As a result, in contrast to other developed countries which long suffered from stagflation, Japan not only quickly recovered from the recession, but despite the strong yen during the late 1970s expanded exports of household electrical appliances and automobiles to Europe and the US, and trade friction subsequently intensified”. Tradução nossa.

“ações rebeldes” [...] dentro dos Estados Unidos e em outros países, colocando em xeque até certo ponto a legitimidade do poder norte-americano. A crise financeira referia-se à incapacidade norte-americana de manter o sistema de Bretton Woods, [...], deixando dúvidas quanto ao papel que o dólar desempenharia na condução das relações econômicas internacionais (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 107-8).

Da década de 1970 até meados de 1980, observou-se no cenário internacional alguns outros eventos que acentuaram os questionamentos da posição liberalizante norte-americana. Dentre eles, podemos destacar o arrefecimento da Guerra Fria e a ascensão de novos polos industriais, especialmente o alemão e o japonês (MENDONÇA, 2011, p. 110). Durante a Guerra Fria, o Japão estava sob ameaça soviética e dependia dos Estados Unidos para sua segurança nacional, além disso, o país era descrito como um “baluarte contra a expansão comunista e a chave de toda a política asiática de Washington”³⁹ (URIU, 2009, p. 26). Em particular, a disposição do Japão de permitir que os EUA mantivessem bases em seu solo foi crucial não apenas para o equilíbrio estratégico na região, mas também para a estratégia militar global da América. O Japão foi descrito, inclusive, como sendo “a relação bilateral mais importante da América, sem exceção”⁴⁰ (URIU, 2009, p. 26).

A relação nipo-americana desse período, caracterizada como parceria tradicional, complexa e até mesmo simbiótica, tal qual a que Washington tinha com a Europa Ocidental, proporcionava aos EUA uma maior projeção de poder, seja para conter, seja para engajar. O Japão passou, então, de inimigo a aliado e membro relevante da órbita norte-americana, funcionando como um modelo de desenvolvimento capitalista na Ásia, contendo o avanço do comunismo chinês, soviético e norte-coreano. Com isso, “estabeleceu-se uma divisão de trabalho similar entre Estados Unidos-Japão à Estados Unidos-Europa: enquanto os norte-americanos promoveriam a segurança, os japoneses desenvolver-se-iam, e a seu entorno, economicamente” (PECEQUILO, 2013, p. 72).

Com o fim da Guerra Fria, removeu-se/reduziu-se a ameaça da União Soviética, de modo que a capacidade de manobra do Japão para lidar com os Estados Unidos aumentou (URATTA, 2019, p. 04). Ademais, o país passou a ser visto internamente por Washington mais como uma ameaça do que como peça importante no tabuleiro político internacional. Observou-se, então, uma intensificação das teses declinantes, de erosão da hegemonia norte-

³⁹ No original: “Japan was described as a ‘bulwark against Communist expansion’ and the key to Washington’s entire Asian policy”. Tradução nossa.

⁴⁰ No original: “Not without good reason was it described as ‘America’s most important bilateral relationship, bar none’”. Tradução nossa.

americana e popularização de hipóteses da ascensão hegemônica japonesa. Conforme pontuado por Stephen Gill (2008, p. 84), parecia ter surgido um consenso: “o declínio dos EUA é inevitável e a hegemonia dos EUA está fadada a se desgastar”⁴¹. Tal afirmação é corroborada por três tendências destacadas pelo autor. A primeira delas diz respeito à mudança na distribuição de lucros em direção às receitas de juros, fortalecendo assim um bloco neo-rentista que lembra o capitalismo especulativo da década de 1920. Em segundo lugar, as empresas industriais norte-americanas começaram a se afastar dos bens de consumo duráveis, voltando-se para setores voláteis de alto lucro, como produção militar e serviços financeiros. Por fim, observou-se uma mudança nas relações comerciais e nos fluxos de capital à medida que o foco da acumulação em novas tecnologias foi deslocado dos circuitos de capital do Atlântico para o Pacífico (GILL, 2008, p. 98).

Ademais, é importante destacar que a região do Pacífico não tinha nenhuma barreira comercial ou de investimento. “Os países individuais, por outro lado, [tinham] altas barreiras tanto para importações quanto para investimento estrangeiro”⁴² (GILPIN, 2005, p. 266). Assim, quando a “verdadeira” fase de internacionalização começou, em meados da década de 1980, não eram mais os Estados Unidos aqueles que dominavam o investimento estrangeiro direto (IED), mas sim um sistema mais pluralista e muito mais complexo de atividades corporativas internacionais (GILPIN, 2005, p. 165). Nesse sistema, Tóquio optou por mudar sua posição inicial de restrição ao IED, de modo que o IED japonês se expandiu rapidamente, seguindo uma valorização significativa do iene após 1985, fazendo com que o Japão se tornasse um dos investidores estrangeiros mais importantes (GILPIN, 2005, p. 166). Muitas economias, como a britânica e a americana, beneficiaram-se dos altos níveis de investimento japonês.

No entanto, apesar de seus muitos benefícios, os críticos afirmam que o IED também poderia causar problemas para as economias anfitriãs. Alguns críticos afirmam, por exemplo, que a entrada de multinacionais estrangeiras em uma economia cria concorrência injusta para as empresas locais porque as empresas estrangeiras são apoiadas por seus governos nacionais por meio de subsídios e políticas industriais (GILPIN, 2005, p.175). Foi tendo em vista essas

⁴¹ No original: “A consensus seems to have emerged; US decline is inevitable, and US hegemony is bound to erode”. Tradução nossa.

⁴² No original: “Individual countries, on the other hand, still have high barriers to both imports and foreign investment”. Tradução nossa.

preocupações que muitas nações impuseram restrições ao investimento japonês, como os Estados Unidos na década de 1980. No entanto, as motivações de Washington para as medidas adotadas pelo governo no que diz respeito ao Japão não se resumiam a apenas questões referentes ao comércio injusto criado.

Entre os anos 1970 e 1980, “houve uma mudança consistente nas indústrias de alta tecnologia para a costa do Pacífico dos Estados Unidos e do Japão”⁴³ (GILL, 2008, p. 99). Essa questão tecnológica é, por sua vez, um aspecto que merece especial atenção, pois, como visto no capítulo anterior, o controle das tecnologias de ponta é um fator fundamental para a manutenção da hegemonia de determinado país.

Destarte, a partir do momento em que os Estados Unidos começam a perder rapidamente algumas tecnologias avançadas cruciais para os japoneses, sua forma de lidar com a situação muda. Conforme destacado por Uriu (2009, p. 51), o tamanho do déficit comercial dos EUA não será o principal fator, mas sim a composição do mesmo. Muitas das tecnologias que o Japão estava dominando eram definidas como sendo de “uso duplo”, ou seja, não eram apenas economicamente importantes, mas também eram consideradas cruciais para as capacidades militares dos Estados Unidos (URIU, 2009, p. 43).

Assim, embora o Japão ainda não fosse visto como uma ameaça econômica geral, a comunidade político-militar estava começando a se preocupar com a dependência americana do Japão para tecnologias específicas — principalmente semicondutores. A indústria de semicondutores resumia todas as preocupações sobre a competição de alta tecnologia com o Japão, pois os semicondutores eram utilizados em praticamente todas as tecnologias avançadas, incluindo os supercomputadores Cray, que são um componente-chave da Iniciativa de Defesa Estratégica do governo Reagan. Nas palavras de C. Fred Bergsten, diretor do Institute for International Economics, “[p]raticamente todos nos Estados Unidos concordam que os semicondutores são uma indústria crítica e que seria perigoso, tanto para a economia quanto para a segurança nacional, perdê-los”⁴⁴ (RUSSELL, 1987, p. 05). Como relata o analista Steve Dryden:

⁴³ No original: “[...] and there has been a consistent shift in high-tech industries to the US Pacific Coast and Japan [...]”. Tradução nossa.

⁴⁴ No original: “Practically everyone in the U.S. agrees that semiconductors is a critical industry and that it would be dangerous, both to the economy and to national security, to lose it”. Tradução nossa.

[...] analistas da CIA há muito tempo estavam atentos ao poder econômico crescente do Japão, e havia uma escola de pensamento dentro da comunidade de inteligência sustentava que a manutenção da preeminência da alta tecnologia da América (e não perdê-la para o Japão) era mais importante para o conflito EUA-Soviético do que os níveis de armas⁴⁵ (URIU, 2009, p. 48-49).

Percebe-se, portanto, que os Estados Unidos precisavam tomar uma atitude frente a esses eventos para impedirem a derrocada de sua hegemonia e não perderem sua posição solar no sistema internacional. Destarte, de 1979 até 1988, adotou-se uma nova concepção de política comercial, na qual se utilizavam medidas unilaterais por parte dos Estados Unidos contra os seus principais competidores econômicos (MENDONÇA, 2011, p. 111). Enquanto na década de 1950 o Japão, por exemplo, deveria receber investimentos em grande quantidade para a manutenção da política de aliança com os Estados Unidos, na década de 1980 esse país era considerado um forte concorrente norte-americano (MENDONÇA, 2011, p. 161).

Assim, após a posse do presidente Ronald Reagan, em 1981, os Estados Unidos começaram a pressionar o Japão para abrir seu mercado às empresas americanas e reduzir o desequilíbrio comercial entre os países (GRIFFITHS, 2009). Como é possível perceber na Tabela 01, os atritos comerciais entre Estados Unidos e Japão se intensificaram na década de 1980, dobrando em comparação à década anterior.

TABELA 01: História dos atritos comerciais entre EUA e Japão de 1957 a 1995

1957	Têxteis de algodão, Restrição Voluntária à Exportação (do inglês, Voluntary Export Restraint — VER)
1962	Acordo de curto prazo em têxteis de algodão
1963	Acordo de longo prazo em têxteis de algodão (—1974)
1966	Aço, VER (—1992)
1974	Acordo têxtil, tecidos de lã e fibras sintéticas (— 1991)
1977	TV em cores, Acordo de marketing ordenado (do inglês, Orderly Marketing Agreement — OMA) (—1980)
1978	Preço do aço e gatilho (—1982), ferramentas mecânicas, preço mínimo (—1987)
1981	Automóveis, VER (—1994)

⁴⁵ No original: “[...] analysts at the CIA had long been attentive to Japan’s rising economic power, and there was a school of thought within the intelligence community which held that the maintenance of America’s high technology preeminence (and not losing it to Japan) was more important to the US–Soviet conflict than the levels of arms”. Tradução nossa.

1984	Aço, VER (—1990)
1985	Negociações específicas do setor orientadas para o mercado (do inglês, Market-Oriented Sector-Selective — MOSS)
1986	Primeiro Acordo sobre Semicondutores
1988	Ferramentas Mecânicas, VER (—1993)
1989	Iniciativa de Impedimentos Estruturais (do inglês, Structural Impediments Initiative — SII) (—1990)
1991	Segundo Acordo sobre Semicondutores
1993	<i>Framework Talks</i> (até 1996)
1995	Negociações sobre automóveis

FONTE: URATTA, 2019, p. 05

Como se pôde observar na Tabela 01, os atritos comerciais envolveram uma série de produtos, incluindo têxteis, aço, automóveis, semicondutores e produtos agrícolas. Esses produtos convergiam com aqueles setores em que os Estados Unidos não só tinham um déficit comercial com o Japão, mas, muitos deles, como veremos na seção a seguir, também tinham um poderoso *lobby* interno que demandava ações por parte do governo norte-americano. No Japão, por sua vez, “um sentimento crescente de ressentimento com as reclamações comerciais americanas e uma aversão crescente aos americanos [levaram] muitos a procurar colocar a culpa na incompetência ou desonestidade americana”⁴⁶ (URIU, 2009, p. vii). Tais atritos vão assumir, então, basicamente duas formas: (i) a tentativa norte-americana de restringir as exportações do Japão para seu mercado interno; e (ii) um esforço por parte dos EUA para aumentar suas exportações para o Japão “abrindo” o mercado japonês (URATTA, 2019, p. 01).

3.2. O “Problema japonês” (1970 - 1990)

O ideário norte-americano passou a enxergar o Japão cada vez mais como sendo um problema iminente à sua posição hegemônica e que demandava a adoção de medidas assertivas e eficazes para impedir uma mudança no posto de *hegemon*, de Washington para

⁴⁶ No original: “In Japan, a growing sense of resentment over American trade complaints and a rising dislike of Americans led many to seek to place the blame on American incompetence or dishonesty”. Tradução nossa.

Tóquio. Esse fato, somado aos fatores conjunturais previamente explanados na seção anterior, mostra-nos que a frente comercial foi a escolhida não só devido aos crescentes déficits no comércio entre os dois países, mas também devido à composição do mesmo.

Como observado no Capítulo anterior, o *hegemon* tem como características principais o controle do capital financeiro, das tecnologias de ponta e de recursos naturais. Logo, quando o Japão passa a ter superávits em setores chave, ele ameaça também a liderança tecnológica norte-americana. Isso, adicionado ao fato de que a partir da década de 1970 observou-se um movimento de maior proeminência japonesa no mercado financeiro, leva ao estremecimento de dois dos três pilares que caracterizam o *hegemon*. Não por acaso, os Estados Unidos vão se utilizar do comércio para inibir outras economias, como o Japão, a ascenderem.

A principal justificativa adotada pelos Estados Unidos em seu embate comercial contra o Japão pode ser resumida nas palavras do então presidente do USTR, William E. Brock, em seu memorando para o presidente, escrito em dezembro de 1981:

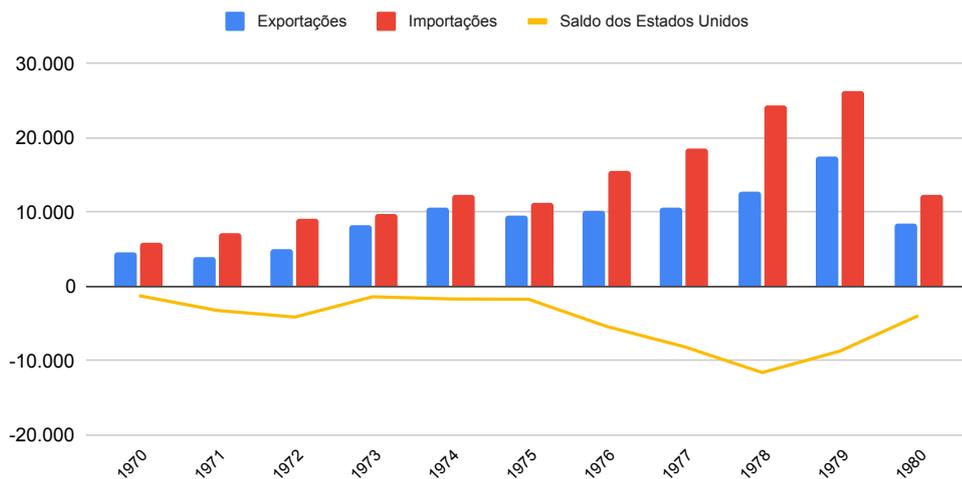
Em suma, há pouca reciprocidade entre o tratamento de produtos e investimentos americanos no Japão e o tratamento de produtos e investimentos japoneses nos EUA. O acesso ao mercado japonês é um problema particularmente sério em setores onde os Estados Unidos são mais competitivos internacionalmente. As causas dessa desigualdade são estruturais. [...] existem várias restrições impostas pelo governo às vendas e investimentos dos EUA no Japão⁴⁷ (NSARCHIVE b, 1981, p. 02).

Em outras palavras, podemos dizer que a justificativa norte-americana para suas investidas era a busca pelo fair trade. Isso posto, temos, em uma retrospectiva histórica, que a década de 1970 é particularmente importante para a compreensão dos atritos comerciais nipo-americanos. Além de todos os fatores já apontados, tem-se que a partir desse período os debates entre Estados Unidos e Japão acerca do déficit comercial se intensificaram significativamente, como se pode perceber através da análise da série de documentos desclassificados pela *National Security Archive* (NSArchive) sobre as relações diplomáticas, de segurança e econômicas entre os dois países entre as administrações Kennedy e Clinton (NSARCHIVE a, 2021). A Tabela 02 mostra que as importações americanas de produtos japoneses cresceu em quase todos os anos da década, com exceção do ano de 1975, enquanto

⁴⁷ No original: “In short, there is little reciprocity between the treatment of American goods and investment in Japan and the treatment of Japanese goods and investment in the U.S. Japanese market access is a particularly serious problem in sectors where the United States is most competitive internationally. The causes of this inequality are structural. [...] there are also numerous government imposed restraints on U.S. sales to and investment in Japan”. Tradução nossa.

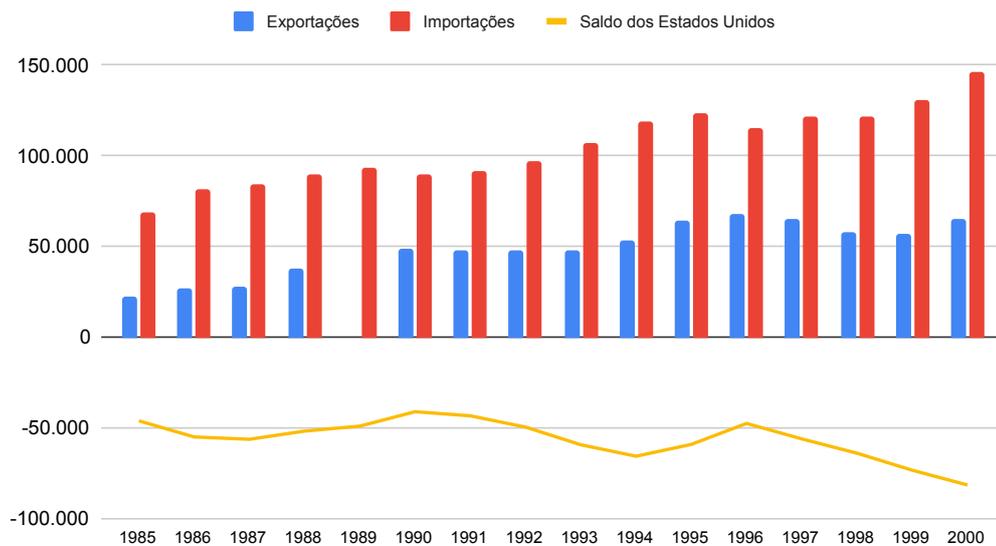
as exportações não seguiram a mesma tendência, resultando, assim, em déficits em todos os anos analisados.

GRÁFICO 01: Presença dos Estados Unidos no comércio do Japão de 1970 a 1980
(em milhões de dólares)



FONTE: Elaboração própria com dados extraídos de ESTADOS UNIDOS, 1980

GRÁFICO 02: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com o Japão de 1985 a 2000
(em milhões de dólares)



FONTE: Elaboração própria com dados extraídos de CENSUS a, 2021.

Bayard e Elliott (1990, p. 84), trabalham com a hipótese de que quanto maior é o déficit comercial bilateral dos Estados Unidos com um país, maior será a pressão política do Congresso e do setor privado para atacar agressivamente as barreiras comerciais naquele país e, foi justamente isso que se pôde observar no decorrer das décadas de 1970 a 1990 com o Japão (ver Gráficos 02 e 03).

No final da década de 1970, a indústria automobilística dos Estados Unidos — principal área da vitalidade econômica e geração de empregos no país — estava em uma situação difícil (URATTA, 2019, p. 07; NSARCHIVE a, 1981, p. 02). A penetração das importações japonesas no mercado interno norte-americano crescia continuamente, pois os consumidores norte-americanos passaram a demandar carros japoneses em maior quantidade por serem menores e mais econômicos, algo importante em um momento de alta do petróleo (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 231). Assim, como a demanda mudou drasticamente para modelos pequenos com alta quilometragem e as montadoras americanas não estavam preparadas para essa mudança, suas vendas caíram, e as importações, três quartos das quais vieram do Japão, expandiram-se para atender à nova demanda (DESTLER, 2005, p. 77).

Em um primeiro momento, a indústria automobilística dos EUA e a *United Auto Workers* (UAW) optaram por deixar esse fato na mão invisível do mercado, priorizando o livre comércio e, por conseguinte, não adotando nenhuma medida protecionista. No entanto, com o passar do tempo, a Ford e a General Motors sofreram perdas recordes e, a montadora número 3 dos Estados Unidos, Chrysler, só não faliu porque o governo interveio em seu auxílio (DESTLER, 2005, p. 77; URATTA, 2019, p. 08). Destarte, o desemprego automobilístico nos Estados Unidos ultrapassou 300 mil, de um total de quase um milhão diretamente empregado no setor (DESTLER, 2005, p. 77). Diante dessa difícil situação:

[...] a UAW conduziu uma forte campanha por restrições ao comércio e por investimentos nos Estados Unidos por parte das montadoras japonesas. Em maio de 1980, a UAW, juntamente com a Ford Motor Company, entraram com uma petição de restrições às importações na *International Trade Commission* (ITC), alegando que o aumento repentino das importações causou um prejuízo grave à indústria automobilística dos Estados Unidos. A questão dos automóveis tornou-se emocional e histórica nos Estados Unidos, e a expressão “*Japan bashing*”

foi frequentemente usada e noticiada na mídia japonesa⁴⁸ (URATTA, 2019, p. 08).

A ITC, porém, rejeitou a petição UAW-Ford por uma votação de três a dois, pois acreditava que as altas taxas de juros, a recessão e uma mudança na demanda do consumidor foram as razões mais importantes para os problemas do setor. Frente a essa negativa, a indústria automobilística e a UAW recorreram ao Congresso para restringir as importações. O presidente da UAW, Douglas Fraser, inclusive visitou o Japão para conversar com as cinco principais montadoras do país, demandando que elas ou restringissem as exportações de automóveis para os EUA ou aumentassem a produção de automóveis nos EUA (NSARCHIVE b, 2021). Em resposta a esses apelos, um projeto de lei de cotas foi apresentado ao Congresso em janeiro de 1981.

Em meio a um apoio crescente ao projeto, o recém empossado presidente, Ronald Reagan, decidiu negociar uma Restrição Voluntária à Exportação (VER) com o Japão (URATTA, 2019, p. 08). Diante da VER, as empresas automobilísticas japonesas adotaram duas estratégias principais. A primeira consistia na estratégia de iniciar a produção de seus automóveis nos Estados Unidos. A outra, em transferir as exportações para categorias de preços mais elevados. Por exemplo, nas vendas da Toyota nos Estados Unidos, a proporção das vendas de carros novos na faixa de 4.500 dólares a 6.000 dólares nas vendas totais diminuiu de 36,5% em 1981 para 24% em 1982, enquanto as participações correspondentes para vendas de carros novos com preços acima da faixa de 12.001 dólares aumentaram de 0,5% a 12%, respectivamente (URATTA, 2019, p. 08).

Não obstante, a VER acabou por beneficiar os produtores japoneses, pois ela os obrigou a melhorar a qualidade e a diversificar sua linha de produtos, para que pudessem aumentar seus lucros. Segundo URATTA (2019, p. 09), “os maiores perdedores foram os consumidores norte-americanos, porque a VER os forçou a pagar preços altos e estreitou suas opções de produtos”⁴⁹. Em junho de 1983, o Japão anunciou que não iria estender restrições voluntárias às exportações de automóveis para os EUA pelo quarto ano seguido. Em resposta,

⁴⁸ No original: “[...] the UAW conducted a strong campaign for trade restrictions and for investment in the United States by Japanese automobile producers. In May 1980, the UAW together with the Ford Motor Company filed a petition for import restrictions with the International Trade Commission (ITC) on the ground that the surge of imports caused a serious injury to the US automobile industry. The automobile issue became emotional and hysterical in the United States, and the expression “Japan bashing” was frequently used and reported in the Japanese media”. Tradução nossa.

⁴⁹ No original: “The biggest losers were the US consumers because the VER forced them to pay high prices and narrowed their product choices”. Tradução nossa.

o deputado John D. Dingell (D-MI), Presidente do Comitê de Energia e Comércio da Câmara, disse que essa medida destruiria a recuperação da indústria automobilística dos EUA e prometeu introduzir uma legislação estabelecendo cotas para as exportações de automóveis e aço japoneses para os EUA. O Japão, então, volta atrás em sua decisão, em setembro de 1983, e estende a VER pelo quarto ano consecutivo (NSARCHIVE b, 2021).

Em março de 1985, o presidente Reagan anuncia que “os Estados Unidos não pedirão ao Japão que estenda cotas ‘voluntárias’ de exportação de automóveis aos Estados Unidos”, afirmando que, a partir de então, suas ações se baseariam na “sabedoria de manter o comércio livre e justo para os benefício dos consumidores mundiais”⁵⁰ (NSARCHIVE b, 2021). Em agosto de 1987, os dois governos concordaram em uma série de iniciativas destinadas a amenizar o conflito de peças de automóveis. O principal resultado foi o estabelecimento de um sistema de coleta de dados para monitorar as compras de peças feitas nos Estados Unidos por fabricantes japoneses e suas subsidiárias nos Estados Unidos (KUNKEL, 2003, p. 106).

Nesse período, entre 1985 e 1987, realizou-se as *MOSS talks*, precursoras da Super 301 e da Iniciativa de Impedimentos Estruturais (SII). As negociações da MOSS buscaram a identificação e eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias japonesas nos setores de telecomunicações, eletrônicos, equipamentos médicos/farmacêuticos, produtos florestais e maquinário de transporte e autopeças, sem estabelecer metas ou cotas de vendas específicas. As negociações de telecomunicações foram consideradas bem-sucedidas porque eliminaram regulamentações restritivas e harmonizaram os padrões americanos e japoneses em algumas áreas. Já as negociações sobre equipamentos médicos/farmacêuticos aliviaram certas barreiras regulatórias e tornaram o sistema regulatório mais transparente. Quanto as sobre produtos florestais, apesar de terem gerado compromissos para reduzir tarifas, elas fizeram pouco para eliminar barreiras não tarifárias. As negociações sobre eletrônicos, por sua vez, conseguiram algumas reduções tarifárias e estabeleceram direitos de propriedade intelectual para certos produtos, mas não tiveram “a definição e o ímpeto das outras negociações da MOSS” (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 106).

Os semicondutores e supercomputadores acabaram sendo manipulados fora da estrutura da MOSS. Já as negociações de autopeças diferiram das outras negociações no

⁵⁰ No original: “President Reagan announces that the U.S. will not ask Japan to extend ‘voluntary’ automobile export quotas to the U.S. The President, in a statement released to the press, maintains that his actions are based on the ‘wisdom of maintaining free and fair trade for the benefit of the world’s consumers’”. Tradução nossa.

âmbito da MOSS porque os obstáculos considerados como principais impedimentos ao comércio mais livre eram provenientes do setor privado (como o keiretsu⁵¹), ao invés do governo (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 106). Para além disso, as negociações da MOSS destacam a transição do segundo governo Reagan em direção a uma abordagem mais estruturada e agressiva aos problemas de acesso ao mercado japonês (KUNKEL, 2003, p. 55).

Em junho de 1991, o Comitê Consultivo de Peças de Automóveis, um órgão da indústria criado para aconselhar o Departamento de Comércio sobre o comércio de peças de automóveis no Japão, apresentou pela primeira vez à Administração Bush um consenso, recomendando uma investigação de dumping e um caso nos termos da Seção 301 contra a indústria japonesa (KUNKEL, 2003, p. 107-108).

[...] [N]a primavera de 1995, com a chegada do prazo da Seção 301, essa disputa chegou à beira do que a imprensa rotulou de “guerra comercial”, com os Estados Unidos iniciando sanções multi-bilionárias contra as importações de automóveis de luxo japoneses, e ambos os lados preparando casos para levar à recém-criada OMC. Em junho, os dois lados chegaram a um acordo singular: os Estados Unidos proclamaram metas específicas para compras japonesas de automóveis e peças importadas (com base nas metas da indústria privada japonesa) e o Ministro de Comércio Internacional e Indústria do Japão, Ryutaro Hashimoto, desassociou formalmente seu governo desses números. Ambos os lados declararam vitória e o conflito comercial EUA-Japão diminuiu rapidamente⁵² (DESTLER, 2005, p. 215).

Para além da questão automotiva, os valores das taxas de câmbio são de suma importância nesse contexto. Segundo Bayard e Elliott (1990, p. 14), “a forte valorização do dólar foi uma das principais causas da explosão dos déficits comerciais de mercadorias dos EUA em meados da década de 1980”⁵³. A administração Reagan inicialmente respondeu às crescentes pressões comerciais com proteção *ad hoc* à importação para algumas indústrias concorrentes de importação, como a de automóveis. Porém, “nem a administração nem o

⁵¹ O keiretsu é um termo em japonês que descreve a estrutura de grandes empresas no Japão. Os keiretsu têm como objetivo a maximização da competitividade através da redução de custos, aumento da qualidade e da flexibilidade e da diminuição do tempo de desenvolvimento.

⁵² No original: “[...] in the spring of 1995, with the arrival of the Section 301 deadline, this dispute moved to the brink of what the press labeled ‘trade war,’ with the United States initiating multibillion dollar sanctions against imports of Japanese luxury automobiles, and both sides preparing cases to take to the newly established WTO. In June, the two sides reached a singular agreement: the United States proclaimed specific goals for Japanese purchases of imported autos and parts (based on Japanese private industry targets) and Japan’s Minister of International Trade and Industry, Ryutaro Hashimoto, formally disassociated his government from these numbers. Both sides declared victory, and the US- Japan trade conflict receded rapidly”. Tradução nossa.

⁵³ No original: “The sharp appreciation of dollar was a major cause of the exploding US merchandise trade deficits in the mid-1980s”. Tradução nossa.

Congresso estavam dispostos a enfrentar as fontes subjacentes do desequilíbrio comercial”⁵⁴ (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 15). O presidente Reagan e o secretário do Tesouro, Donald Regan, até mesmo elogiaram o dólar supervalorizado como “um sinal da renovada força econômica americana” (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 15).

No entanto, era necessário adotar alguma medida frente aos desajustes cambiais. Assim, em 22 de setembro de 1985, foi dado o primeiro passo para tentar solucionar tais problemas, com a Conferência de Plaza (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 225). No mesmo ano, foi aprovada no Congresso norte-americano uma condenação do Japão classificando-o como “*unfair trader*”, condenação essa “celebaramente eternizada nas palavras do senador Lloyd Bentsen (D-TX): *We are in a trade war, and we are losing it*” (CHORA, 2020, p. 05-06).

Com o Acordo de Plaza, teve-se um “dólar fraco e um iene forte”, implicando em uma forte recessão do iene por cerca de um ano, após a assinatura do acordo (ABE, 2017, p. 50). Nesse sentido, o declínio do dólar de 1985 a 1987 trouxe, segundo Destler (2005, p. 62), o alívio necessário, econômica e politicamente, para os EUA, gerando expectativas de que o déficit comercial logo começaria a diminuir (DESTLER, 2005, p. 91).

No segundo semestre de 1986,

[...] os europeus e japoneses manifestavam que a desvalorização já tinha passado dos níveis aceitáveis: “O dólar havia perdido 40% de seu valor contra o iene em relação a seu pico no ano anterior, gerando dificuldades de custos e competitividade para os produtores japoneses”. Após a desvalorização do dólar, a balança comercial melhorou. Contudo, isso ainda não foi suficiente para amenizar as tendências protecionistas existentes no Congresso. O governo japonês buscava estabilizar os valores das moedas e evitar maior desvalorização da moeda norte-americana (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 225).

Além disso, as negociações iene-dólar proporcionaram ao Tesouro norte-americano conhecimento substancial sobre os mercados financeiros japoneses (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 305). Seguindo o Acordo Plaza e a valorização do iene, o investimento japonês na região disparou, levando ao que Robert Gilpin (2005, p. 268) denominou de “re-asiáticaização do Japão”.

A partir de então, a conduta dos Estados Unidos torna-se bastante agressiva, levando a Casa Branca e o Congresso à implementação, nos anos seguintes, de medidas ainda mais

⁵⁴ No original: “But neither the administration nor Congress was willing to tackle the underlying sources of the trade imbalance”. Tradução nossa.

duras em relação à economia japonesa, onde podemos destacar o “*Semiconductor Agreement*” (CHORA, 2020, p. 08). Assinado em 1986, o *Semiconductor Agreement* fixava preços mínimos para produtos tecnológicos japoneses (principalmente chips) nos mercados mundiais de forma a permitir que as empresas tecnologicamente desenvolvidas nos EUA recuperassem parte da quota de mercado que haviam perdido para as suas homólogas japonesas.

É importante destacar que houve uma importante coalizão doméstica de firmas privadas e oficiais públicos que influenciaram na tomada de decisão do governo. No caso dos semicondutores, a *Semiconductor Industry Association* (SIA), uma associação comercial e grupo de *lobby* que representa a indústria de semicondutores dos Estados Unidos, entrou, em junho de 1985, com uma petição da Seção 301 contra o Japão por sua estrutura de mercado de exclusão (URATTA, 2019, p. 11). Pouco depois, a Micron Technology entrou com um processo no Departamento de Comércio contra os produtores japoneses acerca dos chips de 64K DRAM (memória dinâmica de acesso aleatório). Em setembro do mesmo ano, a Intel, a Advanced Micro Devices e a National Semiconductor seguiram com uma petição alegando dumping de chips EPROM (memória apagável, programável, somente leitura). Em sequência, o Departamento de Comércio, em uma ação sem precedentes, iniciou uma investigação de dumping em DRAMS de 256K e ou mais (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 419). Assim,

[e]m agosto de 1986, os governos dos Estados Unidos e do Japão chegaram a um acordo com o objetivo de resolver a seção 301 e as investigações de dumping. Em troca da suspensão dos casos de dumping sobre EPROMS e DRAMS de 256K ou mais, as empresas japonesas concordaram em fornecer informações sobre seus custos; o Departamento de Comércio calculou então os “valores justos de mercado” (FMV) para as vendas de cada empresa japonesa. As vendas no mercado dos EUA abaixo do preço do FMV seriam consideradas objeto de dumping e estariam sujeitas a impostos. [...] Em troca da suspensão da ação da seção 301, os japoneses indicaram em uma carta secreta que a participação no mercado estrangeiro no Japão deveria atingir 20% ao final do acordo de cinco anos⁵⁵ (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 419).

No entanto, em 1987, o governo Reagan decidiu impor 300 milhões de dólares em sanções contra as exportações japonesas, em resposta à alegada violação do acordo de 1986 (KUNKEL, 2003, p. 117). O setor de semicondutores é de fulcral importância, pois eles estão

⁵⁵ No original: “In August 1986 the US and Japanese governments reached an agreement intended to resolve the section 301 and dumping investigations. In exchange for suspension of the dumping cases on EPROMS and DRAMS 256K and above, the Japanese firms agreed to provide information on their costs; the Department of Commerce then calculated ‘fair market values’ (FMV) for each Japanese firm’s sales. Sales into the US market below the FMV price would be presumed to be dumped and would be subject to duties. [...] In exchange for suspension of the section 301 action, the Japanese indicated in a secret side letter that foreign market share in Japan should reach 20 percent by the end of the five-year agreement”. Tradução nossa.

presentes em praticamente todas as tecnologias avançadas, sendo um componente-chave da Iniciativa de Defesa Estratégica do governo Reagan. Nas palavras de C. Fred Bergsten, diretor do Institute for International Economics, “[p]raticamente todos nos Estados Unidos concordam que os semicondutores são uma indústria crítica e que seria perigoso, tanto para a economia quanto para a segurança nacional, perdê-los”⁵⁶ (RUSSEL, 1987, p. 05). Em 1982, os EUA desfrutavam de 49,1% do mercado mundial de semicondutores, enquanto o Japão tinha 26,9%. Já em 1987, o Japão era o produtor número 1, com 45,5% do mercado mundial de 45 bilhões de dólares, enquanto os EUA tinham 44% (RUSSEL, 1987, p. 06).

Com a chegada do fim do primeiro acordo de semicondutores, o Japão estava receoso em relação a Washington. As autoridades japonesas desconfiavam de qualquer terminologia — como indicadores, *benchmarks*, padrões, parâmetros, metas — que pudesse ser interpretada como um compromisso governamental aplicável de acordo com a legislação comercial dos Estados Unidos (KUNKEL, 2003, p. 173). Em carta, o vice-ministro Okamatsu disse ao subsecretário de comércio, Jeffrey Garten, que o governo japonês estava determinado a evitar acordos semelhantes àquele sobre produtos automotivos (1993) no futuro, escrevendo, ainda, que:

Durante as negociações relativas aos semicondutores, o governo dos Estados Unidos destacou que o valor de 20% era apenas uma referência para avaliar o progresso e não uma garantia ou um compromisso. A linguagem do arranjo, refletindo tal explicação, caracterizou o número de 20% como a expectativa da indústria norte-americana. No entanto, o número de 20% tinha vida própria, o que nos deixou uma lição dolorosa. Não importa como o lado americano explique sua intenção, e não importa como a linguagem seja cuidadosamente redigida, uma vez que um número relacionado ao futuro seja mencionado, a natureza do número estará sujeita a distorções. [...] Sua ideia de que o setor privado faça uma declaração sobre seus planos ou intenções também suscita sérias preocupações entre nós⁵⁷ (KUNKEL, 2003, p. 173).

A falta de confiança entre os dois lados tornou a busca por fórmulas de compromisso ainda mais difícil. Cada lado acusou o outro de desrespeitar os princípios do comércio global

⁵⁶ No original: “Practically everyone in the U.S. agrees that semiconductors is a critical industry and that it would be dangerous, both to the economy and to national security, to lose it”. Tradução nossa.

⁵⁷ No original: “During negotiations concerning semiconductors, the US Government emphasized that the 20% figure was merely a benchmark to assess progress and not a guarantee or a commitment. The language of the arrangement, reflecting such an explanation, characterized the 20% figure as the expectation of the US industry. However the 20% figure had a life of its own which left a painful lesson for us. No matter how the US side explains its intention, and no matter how the language is carefully drafted, once number relating to the future is referred to, the nature of the number will be subject to distortion. [...] Your idea of having the private sector make a statement concerning their plans or intentions also raises serious concerns among us”. Tradução nossa.

em uma intensa batalha de relações públicas sobre suas respectivas credenciais de livre comércio (KUNKEL, 2003, p. 171). No entanto, depois de inicialmente se opor a qualquer novo acordo, o governo japonês acabou concordando com um segundo pacto de semicondutores, em junho de 1991, em troca do levantamento das sanções restantes e da substituição dos preços mínimos administrados pelo Departamento de Comércio por um procedimento antidumping acelerado (KUNKEL, 2003, p. 120). O acordo, firmado no mesmo ano, “exigia uma melhoria gradual e constante no acesso ao longo de sua vida de cinco anos, mas nenhuma meta de participação de mercado foi definida para o período pós-1992”⁵⁸ (KUNKEL, 2003, p. 120).

De 1993 em diante, o Japão insistiu na postura de não entrar em negociações com os EUA onde a Seção 301 pudesse ser exercida, e se opôs fortemente à introdução de “critérios objetivos” que corriam o risco de se tornar uma aprovação para julgamentos arbitrários (ABE, 2007, p. 51). Nos casos em que a Seção 301 foram empregados, Bayard e Elliott (1990) fazem uma ponderação do grau de liberalização do comércio resultante do emprego da referida seção. No geral, os resultados foram modestos. No entanto, no caso específico dos semicondutores, o grau de liberalização do comércio foi negativo, pois retaliações foram impostas e os ganhos não foram verificados até o final do período do acordo, quando os Estados Unidos ameaçaram impor sanções adicionais (BAYARD; ELLIOTT, 1990, p. 362).

3.3. Conclusão do “Problema japonês”

A década de 1980 foi considerada um período em que o governo japonês embarcou em uma política de promoção de importação em grande escala para resolver os atritos comerciais. Takeshi Abe (2017, p. 51) caracteriza as políticas japonesas em dois grupos distintos. O primeiro diz respeito à política de expansão das importações para preparar e fornecer um mercado propício à concorrência leal, aumentar conscientemente as importações e apoiar os esforços de exportação do país parceiro com o objetivo de aumentar as importações. Já o segundo, diz respeito às políticas para abrir o mercado removendo obstáculos sistemáticos quando países estrangeiros estiverem exportando para o Japão, como flexibilização das

⁵⁸ No original: “The 1991 agreement again called for ‘gradual and steady’ improvement in access over its five-year life, but no market share target was set for the post-1992 period”. Tradução nossa.

regulamentações de importação, redução de tarifas e melhoria dos padrões e do sistema de certificação.

No entanto, como a imagem do mercado japonês sendo fechado não foi facilmente erradicada, os esforços norte-americanos para abrir o mercado continuaram (ABE, 2017, p. 53). Esses esforços, em grande parte, deram-se dentro da lógica do unilateralismo agressivo, cuja expressão máxima se deu com as instituições de Fair Trade materializadas em mecanismos legais (MENDONÇA, 2011). A aplicação da Seção 301 e da Super 301 nas disputas comerciais com o Japão foram razoavelmente bem-sucedidas em alcançar a meta dos Estados Unidos de abrir mercados (BAYARD; ELLIOTT, 1990). Segundo Shujiro Uratta (2019, p. 12), o unilateralismo agressivo norte-americano foi “uma contribuição modestamente positiva para mover o sistema de comércio global para reformas significativas”⁵⁹.

Em 1995, com a reorganização do GATT na OMC, a política dos Estados Unidos de utilizar o unilateralismo e o bilateralismo sofreram alguns entraves, mas foi justamente nessa época que os conflitos comerciais entre Japão e Estados Unidos começaram a esfriar (ABE, 2007, p. 51). Posteriormente, conforme posto por Pecequilo (2013, p. 74), de 2010 a 2012, as relações nipo-americanas foram caracterizadas pelas tentativas de reativação de uma aliança em direção aos novos desafios do século XXI.

A tragédia humanitária que se abateu sobre o Japão por conta do Tsunami e do Terremoto de 2011 (e a crise nuclear de Fukushima) levou a uma aproximação maior entre as duas nações, com os Estados Unidos desempenhando papel relevante no auxílio ao Japão. Desta forma, reafirmaram-se os princípios de solidariedade mútua e a participação norte-americana na reconstrução japonesa é significativa. Porém, mais do que por esta cooperação, o ano de 2011 alcançaria maior relevância no período recente do relacionamento por conta da alteração das políticas norte-americanas no campo de segurança, com base na estratégia do “pivô asiático” (PECEQUILO, 2013, p. 73).

Percebemos, portanto, que, em termos gerais, as medidas adotadas pelos Estados Unidos em prol da abertura do comércio japonês se legitimaram através da defesa do fair trade, que em sua essência está atrelado à ideia da reciprocidade e da retaliação. Especificamente sobre a retaliação, temos que apesar das investidas norte-americanas, o Japão não contra-retaliou o primeiro. Pelo contrário, Tóquio fez grandes concessões, principalmente

⁵⁹ No original: “[...] aggressive unilateralism has made a modestly positive contribution in moving the global trading system toward significant reforms”. Tradução nossa.

ao concordar com as VER (YUECHUN, 2019). Isso é, em grande medida, explicado pelo fato de que o Japão dependia dos Estados Unidos para sua segurança nacional (URATTA, 2019).

Ademais, é importante destacar que a ausência de uma rodada mútua de retaliações, especificidade importante da definição de uma guerra comercial, não impediu a imprensa de rotular esse conflito como sendo uma “guerra comercial”. Ademais, todas as demais especificidades de uma guerra comercial são observadas nesse período de tensões comerciais entre Estados Unidos e Japão, a saber: a dimensão do conflito, o aumento do custo de acesso a determinado setor, o “ataque” a uma política de Estado e, a ameaça crível da hegemonia norte-americana.

4. ESTADOS UNIDOS E CHINA

No presente capítulo examinaremos a guerra comercial travada entre Estados Unidos e China. Em um primeiro momento, faremos uma breve recapitulação histórica dos eventos que marcaram o cenário precursor à guerra comercial, bem como as relações entre os dois países até então, enfatizando algumas singularidades chinesas que diferenciam o país, de proporções continentais, do Japão. Em seguida, analisaremos os desdobramentos dos fatos, dando especial realce aos atores norte-americanos que influenciaram na deflagração da mesma. Destacaremos, ainda, as principais motivações de Washington para irromper tal guerra, atentando-nos, principalmente ao núcleo duro de formulação e execução da política comercial dos Estados Unidos na administração Trump, composto por Robert E. Lighthizer, Peter Navarro e Wilbur Ross. Identificaremos, ainda, como as instituições de Fair Trade foram mobilizadas para operacionalizar tal guerra comercial. No entanto, como este é um evento relativamente recente, cujo fim ainda não chegou, optou-se por fazer um recorte temporal que se circunscreve até o Acordo de Fase Um, assinado em 15 de janeiro de 2020.

4.1. Antecedentes históricos: de *minor a major player* (1949-2016)

Historicamente, as relações sino-americanas não apresentaram um padrão linear, muito pelo contrário. Como se pode perceber na literatura, tal relação é permeada de momentos de aproximação e afastamento, compostos tanto por cooperação quanto por tensão e atrito (PEKKANEN; RAVENHILL; FOOT, 2014; SHAMBAUGH, 2013). De 1949, quando Mao Zedong (毛泽东) proclamou o estabelecimento da República Popular da China (RPC), até 1978, quando os Estados Unidos estabeleceram relações diplomáticas plenas com a RPC, os dois países viviam um período de relações conturbadas (NSARCHIVE, 2021c). Segundo a análise feita por David Shambaugh (2013), o ano de 1964 é particularmente importante, pois ele é marcado, não só pelo primeiro teste nuclear chinês⁶⁰, mas também pelo discurso de uma possível revolução chinesa global. No entanto, dois anos depois, inicia-se a chamada

⁶⁰ Passados três anos desse teste, a China realizou seu primeiro teste de bomba de hidrogênio, continuando a avançar na área até 1996, quando conduz com sucesso um teste nuclear. O governo chinês declara, então, que iniciará uma moratória sobre os testes nucleares a partir de 30 de julho desse mesmo ano, 1996. Nesse sentido, o país adere ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1992), à Convenção sobre Segurança Nuclear (assinada em 1994, ratificada em abril de 1996), ao Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (1996), entre outros (CHINA, 2021; IAEA, 1996).

Revolução Cultural, que se estende até 1976, ano em que Mao Zedong faleceu. Assim, de 1966 a 1970, a RPC se volta ao isolacionismo, apaziguando a ideia de uma revolução global.

Em 1971, quando “os representantes do Governo da República Popular da China são [reconhecidos como] os únicos representantes legais da China nas Nações Unidas e que a República Popular da China é um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança”⁶¹ (UN, 1972), seu peso no cenário internacional é fortalecido. Nesse mesmo ano, Nixon anunciou sua intenção de abrir o diálogo com Pequim e trazer a China de volta à comunidade mundial, dizendo no Congresso que a animosidade contínua entre os EUA e a RPC era um “problema não resolvido, de fato sério” (WANG, 2010, p.166). Assim, de 1971 a 1978, inicia-se um período marcado por uma diplomacia que fomentou a integração da China no sistema internacional, onde se verificou uma abertura significativa para com os EUA (SHAMBAUGH, 2013).

Em 1978, com a convocação da Terceira Seção Plenária do Décimo Primeiro Comitê Central do Partido Comunista Chinês, “os assuntos internos e a diplomacia da China começaram a passar por uma série de ajustes”⁶² (SHE, 2017, p. 116). A partir de então, observa-se um período de reforma e abertura na China (SHAMBAUGH, 2013). Tais reformas, iniciadas por Deng Xiaoping (邓小平), permitiram que a China resolvesse o “enigma do século”, desenvolvendo rapidamente e tirando milhões de pessoas da pobreza (KISSINGER, 2011, p. 502). Destarte, aquela China vista por muitos como um *minor player* no cenário internacional, em especial no que diz respeito a suas relações com os Estados Unidos, fortalece-se e entra em um processo de crescimento e empoderamento, vindo a se tornar um *major player*.

Deste modo, à medida que a União Soviética assume uma posição mais ameaçadora, a China se torna mais valiosa para os Estados Unidos como um aliado estratégico e seus laços econômicos se expandem substancialmente (SIDER, 2020; WANG, 2010). Assim, com a normalização das relações políticas e as reformas econômicas observadas na década de 1980, a China pavimenta o caminho para “uma aceleração na troca de bens, valores, ideias, pessoal

⁶¹ No original: Recognizing that the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council”. Tradução nossa.

⁶² No original: “随着 1978 年中国共产党十一届三中全会的召开，中国的内政外交开始 进行一系列调整”. Tradução nossa.

e tecnologia”⁶³ (WANG, 2010, p. 175). O comércio exterior chinês quase triplica, indo de 20,6 bilhões de dólares em 1978 para 60,2 bilhões de dólares em 1985 (WANG, 2010, p. 177).

Dentre os eventos marcantes desse período, pode-se destacar que, em janeiro de 1980, o Congresso norte-americano aprovou um acordo comercial conferindo o *status* de Nação Mais Favorecida (NMF) à RPC. Quatro anos depois, os Estados Unidos tornaram-se o terceiro maior parceiro comercial da China, atrás apenas do Japão e Hong Kong. Por outro lado, como décimo quarto maior parceiro comercial dos Estados Unidos, a China respondia por apenas 1,7% do comércio exterior americano (WANG, 2010). Não obstante, embora esses desenvolvimentos representassem “um fortalecimento da teia de relações mútuas, eles também plantaram as sementes para novas questões e conflitos que, subsequentemente, causariam um acirrado debate na década de 1990”⁶⁴ (WANG, 2010, p. 175). Conforme destaca Diego Pautasso:

Na década de 1980 as exportações chinesas praticamente se restringiram ao petróleo e seus derivados, alimentos e outros produtos primários; durante os anos 1990 passaram a ser compostas por calçados, vestuário, brinquedos e outros bens manufaturados de baixo valor agregado; já na atualidade, predominam equipamentos eletroeletrônicos, motores, veículos, materiais de construção, dentre outros bens sofisticados. [...] Em 1992, pouco mais de 6% das exportações chinesas eram formadas por bens de alto valor agregado (alta tecnologia), chegando a mais de 25% em 2016 – enquanto os Estados Unidos, no mesmo período, viram despencar de 32,5% para 19,9% a participação dos bens com alto valor agregado na sua pauta de exportações (PAUTASSO, 2019, p. 189-190).

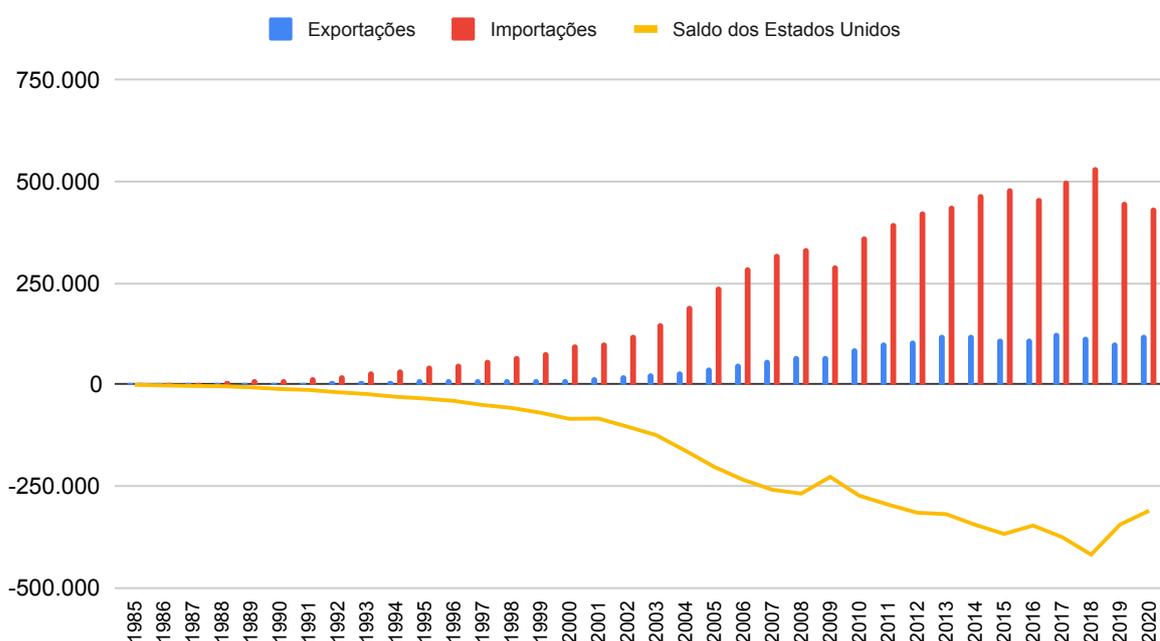
Percebe-se, portanto, pela própria configuração das exportações chinesas, que o saldo do balanço de pagamentos do país tendia a crescer, o que de fato se observou. No que se refere especificamente ao saldo das relações comerciais entre China e Estados Unidos, constatou-se um superávit crescente chinês, deixando os Estados Unidos com um déficit cada vez maior, como se pode notar na Tabela 04. Outro ponto importante a ser destacado, é o fato das commodities comercializadas entre os dois países, na década de 1980, serem de cunho complementar e não competitivo (WANG, 2010, p. 175). Nesse período, havia uma dependência considerável dos produtos de mão-de-obra intensiva feitos na China (como vestuário, têxteis e brinquedos), juntamente com um setor competidor de importação

⁶³ No original: “[...] the normalization of political relations and China’s nascent economic reforms paved the way for an acceleration in the exchange of goods, values, ideas, personnel, and technology”. Tradução nossa.

⁶⁴ No original: “While these developments represented a strengthening of the web of mutual relations, they also planted the seeds for new issues and conflicts that subsequently caused fierce debate in the 1990s”. Tradução nossa.

virtualmente inexistente nos Estados Unidos, o que tornou a ameaça de retaliação comercial de Washington muito menos verossímil e eficaz em relação aos chineses, pois, como afirma Ka Zeng (2009), essa estrutura de comércio, complementar, implica em ameaças retaliatórias menos críveis do que naquelas competitivas.

GRÁFICO 03: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com a China de 1985 a 2020
(em milhões de dólares)



FONTE: Elaboração própria com dados extraídos de CENSUS, 2021b.

Já no início da administração Bush, em 1989, o investimento direto americano na China era de 284 milhões de dólares, e cerca de 100 mil empregos americanos dependiam das exportações para o referido país (WANG, 2010, p. 181). O ano de 1989 é simbolicamente importante, não só para as relações sino-americanas, mas também para as relações internacionais como um todo. Nesse ano, a guerra do Afeganistão chega ao fim, eclode o Massacre da Praça da Paz Celestial⁶⁵ e o Muro de Berlim cai, anunciando o término da Guerra Fria. Na sequência dos eventos em Tiananmen, os Estados Unidos impuseram sanções à

⁶⁵ O Massacre da Praça da Paz Celestial, também conhecida por Praça Tiananmen — devido ao seu nome em chinês 天安门 —, foi um evento em que o governo convocou cerca de 40 mil soldados para acabar com manifestações que aconteciam há seis semanas na praça central da capital chinesa. Tanques invadiram a praça, atropelaram os manifestantes e, soldados atiraram em diversos outros (DW, 2019).

China, como reação unilateral a uma situação de crise, em que Washington suspendeu os programas de investimento e desenvolvimento na China (ZENG, 2004).

Para além disso, todas as demais ameaças e imposições de sanções, no contexto dos conflitos comerciais sino-americanos da década de 1990, terminaram com ambos os lados fazendo concessões e recuando da escalada (ZENG, 2004). Em sua maioria, os conflitos comerciais entre os dois Estados raramente tinham as ameaças de Washington postas em prática, ao invés disso, chegava-se a um acordo com os chineses na maioria das questões. A única exceção,

[...] ocorreu em 1983, quando os Estados Unidos impuseram um acordo unilateral à China restringindo as exportações têxteis chinesas ao mercado americano em resposta à pressão da indústria têxtil, após o que a China retaliou suspendendo as importações de produtos agrícolas americanos⁶⁶ (ZENG, 2004, p. 15).

Esse conflito comercial no setor têxtil se deu devido à grande entrada desses produtos de origem chinesa no mercado interno norte-americano, provocando “a ira da indústria têxtil” local e de seus poderosos apoiadores políticos, desencadeando um crescente protecionismo nos Estados Unidos (WANG, 2010, p. 183). Coincidentemente, nesse mesmo período, os Estados Unidos enfrentavam, como vimos nos capítulos anteriores, diversos problemas que intensificaram as demandas de fair trade e de redução imediata de seu crescente déficit comercial. Destarte, em reação à crescente pressão do setor manufatureiro na década de 1980, o Congresso dos Estados Unidos agiu no sentido de criar barreiras legais às importações de têxteis chineses (WANG, 2010). Ainda em 1980, os dois países chegaram a um acordo, mas o desequilíbrio comercial com a China, assim como com o Japão, levou a demandas internas por medidas contra-protecionistas, bem como a apelos por uma maior abertura do mercado chinês e aumento da transparência das regras comerciais (WANG, 2010, p. 183).

A partir de 1992, emergindo da sombra dos eventos da Praça Tiananmen, a China embarcou em uma segunda fase de reformas econômicas (WANG, 2010, p. 183). Dentre elas, pode-se destacar a estratégia *Going Global*, elaborada em 1999, “voltada para a ampliação da segurança em recursos naturais, alimentares e energéticos, via controle das cadeias de valor desses setores em outros países” (PAUTASSO, 2019, p. 191). Com essas reformas, Pequim

⁶⁶ No original: “The only exception occurred in 1983, when the United States imposed a unilateral agreement on China restricting Chinese textile exports to the American market in response to pressure from the textile industry, after which China retaliated by suspending imports of American agricultural products”. Tradução nossa.

conseguiu o que, para muitos, teria parecido improvável: ultrapassar os Estados Unidos em indicadores como maior produtor de navios, aço, alumínio, móveis, roupas, têxteis, telefones celulares e computadores, tornando-se a potência manufatureira do mundo (ALLISON, 2017, p. 33).

Ao longo da década de 1990 e dos nove primeiros anos do século XXI, a China foi o mercado de exportação de crescimento mais rápido para as empresas americanas (WANG, 2010, p. 188). Ademais, como verificado na Tabela 04, o déficit comercial de mercadorias com a China nesse período atingiu números altíssimos, que não podiam mais ser ignorados por Washington. Nesse sentido, durante seu governo, Bush vai se esforçar constantemente para vincular condições legislativas ao *status* de NMF da China (ZENG, 2009, p. 121). Um desses esforços foi a Emenda Jackson-Vanik, que forneceu fundamentos legais para a renovação anual do *status* de NMF da China pelo Congresso até 2001, quando o país aderiu à OMC, cujas regras proíbem os membros de impor tais restrições comerciais a outros membros (WANG, 2010, p. 173).

A entrada chinesa na OMC é, segundo Nuno Mendes (2017, p.222-223), “um momento simbolicamente muito importante na ‘socialização’ internacional da China, o que evidentemente não alterou a postura de contenção [d]os Estados Unidos”. Na China, há a percepção de que os Estados Unidos procuram conter seu crescimento não só mediante instrumentos diplomáticos e militares, mas também (e sobretudo) econômicos (MENDES, 2017, p. 224). Dentre os mecanismos econômicos, pode-se destacar, na via multilateral, o mecanismo de resolução de controvérsias da OMC (ver Tabela 02), e na via doméstica, a Seção 301 especial, o antidumping (AD) (ver Gráfico 04) e os direitos compensatórios (do inglês, *countervailing duties* — CD)⁶⁷ (MENDONÇA; LIMA, 2017, p. 143).

TABELA 02: Questões em disputa na OMC: Estados Unidos contra a China (2002-2016)

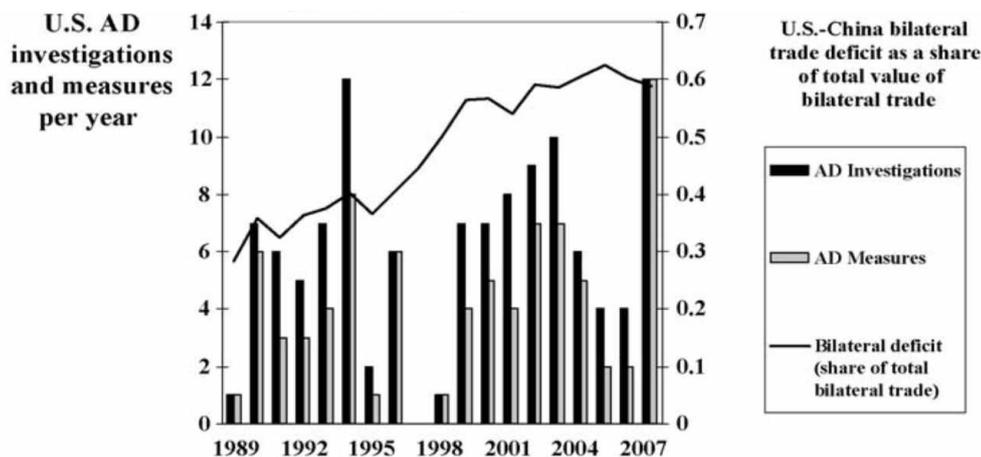
2004	Imposto sobre valor agregado em circuitos integrados
2006	Peças automotivas importadas

⁶⁷ Desde 1930, os tradicionais remédios administrativos do rol das ações de *enforcement* ligados ao *antidumping* (AD) e ao *countervailing duty* (CD) permitiram aos produtores norte-americanos pedirem alívio ao governo, no que se refere às importações que são vendidas nos Estados Unidos abaixo do “valor justo” ou que se beneficiem de subsídios concedidos por programas de governos estrangeiros (MENDONÇA; LIMA, 2017, p. 145).

2007	Subsídios proibidos Aplicação de direitos de propriedade intelectual Acesso ao mercado para livros, filmes e música
2008	Serviços de informação financeira Subsídios de marcas famosas
2009	Restrições à exportação de matérias-primas
2010	Serviço de pagamento eletrônico Antidumping e direitos compensatórios em aço elétrico de grão orientado Subsídios para a substituição de importações no setor de energia eólica
2011	Antidumping e direitos compensatórios sobre produtos de frangos de corte
2012	Restrições à exportação de matérias-primas Direitos antidumping e compensatórios sobre automóveis Subsídios para empresas exportadoras de automóveis e peças automotivas
2015	Subsídios para bases de demonstração e programas de plataforma de serviço comum Vantagens fiscais para certas aeronaves produzidas no mercado interno
2016	Direitos de exportação e outras restrições à exportação de certas matérias-primas Apoio interno para produtos agrícolas Cotas tarifárias para arroz, trigo e milho

FONTE: QIU; WEI, 2019, p. 13

GRÁFICO 04: O déficit comercial bilateral dos Estados Unidos com a China e o uso de antidumping (1989-2007)



FONTE: BOWN; MCCULLOCH, 2009, p. 677

Ao se analisar a Tabela 02 e o Gráfico 04, percebe-se que, de fato, a postura de contenção dos Estados Unidos para com a China não se alterou. Além disso, é importante observarmos que, com a adesão chinesa à OMC, o déficit comercial bilateral sofreu uma sutil redução de 2000 para 2001, caindo de 83.833 milhões de dólares para 83.096,1 milhões,

respectivamente. No entanto, o início dos anos 2000 é singularmente notório, e a redução desse déficit não pode ser atrelada exclusivamente à entrada de Pequim na OMC, uma vez que tal período foi marcado por eventos simbólicos nas relações internacionais que, em grande medida, vão influenciar e moldar as relações sino-americanas. Assim, para além da adesão chinesa à organização, temos os ataques de 11 de setembro de 2001, que tiveram um impacto profundo nos Estados Unidos e em sua política externa. No que se refere especificamente à China, esses ataques resultaram “em mudanças nas atitudes americanas em relação à RPC” (WANG, 2010, p. 194). Antes deles, já havia uma percepção da China como sendo um “grande rival estratégico, ao invés de um parceiro estratégico”, de modo que no Relatório Quadrienal de Revisão da Defesa de 2001 — preparado antes de 11 de setembro, mas divulgado apenas em 30 de setembro do mesmo ano — a China era identificada como um potencial “competidor militar” na Ásia-Pacífico e um futuro desafiante aos interesses americanos na região (WANG, 2010, p. 194).

Apesar disso, a “Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América”, lançada em setembro de 2002, enviou uma mensagem ambígua sobre as relações bilaterais. Em primeiro lugar, deixava claro que os Estados Unidos “buscavam um relacionamento construtivo com a China” e acolhia “o surgimento de uma China forte, pacífica e próspera”. Em segundo lugar, o relatório coloca as relações comerciais sino-americanas dentro da nova estrutura de coalizão estratégica pós-11 de setembro⁶⁸ (WANG, 2010, p. 195).

O terceiro evento se dá em 2003, quando a presidência de Jiang Zhenming (江泽民) chega ao fim, marcando um ponto de virada em relações sino-americanas. Segundo Kissinger (2011, p. 487), “Jiang foi o último presidente com quem o principal assunto do diálogo sino-americano era o próprio relacionamento. Depois disso, os dois lados fundiram, se não suas convicções, suas práticas em um padrão de coexistência cooperativa.”⁶⁹. A nova realidade, que marcou o governo do sucessor de Jiang, Hu Jintao (胡锦涛), era de uma mútua percepção de que “os Estados Unidos e a China se precisavam, porque ambos eram grandes demais para

⁶⁸ No original: “In spite of this, the “National Security Strategy of the United States of America”, released in September 2002, sent a mixed message about bilateral relations. First and foremost, it makes clear that America “seeks a constructive relationship with China” and welcomes “the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China”. Secondly, the report places Sino-American trade relations within the new post-9/11 strategic coalition framework”. Tradução nossa.

⁶⁹ No original: “Jiang was the last President with whom the principal subject of the Sino-American dialogue was the relationship itself. After that, both sides merged if not their convictions then their practice into a pattern of cooperative coexistence”. Tradução nossa.

serem dominados, muito especiais para serem transformados, e muito necessários um ao outro para poder pagar o isolamento”⁷⁰ (KISSINGER, 2011, p. 487)

A agenda doméstica do governo Hu era centrada no desenvolvimento econômico contínuo e na preservação da harmonia social. Já no âmbito internacional, sua política externa evitava movimentos dramáticos, e seus chefes de políticas respondiam de modo circunspecto aos apelos do exterior para a China desempenhar um papel de liderança internacional mais visível (KISSINGER, 2011, p. 490). Nesse sentido, a política externa chinesa se voltou principalmente para um ambiente internacional pacífico, incluindo boas relações com os Estados Unidos, e o acesso a matérias-primas para garantir o crescimento econômico contínuo (KISSINGER, 2011).

Todavia, a subida econômica chinesa e a crescente interdependência econômica entre Estados Unidos e China, acabaram por intensificar as controvérsias, transformando-as em atritos cada vez mais tangíveis, como se pode perceber no caso relativo à política monetária chinesa.

Na visão americana, o baixo valor do yuan (também conhecido como renminbi) é tratado como manipulação monetária favorecendo as empresas chinesas e, por extensão, prejudicando as empresas americanas que atuam nas mesmas indústrias. Afirma-se que o yuan subvalorizado contribui para a diminuição do emprego nos Estados Unidos — um ponto de graves consequências políticas e emocionais, numa era de incipiente austeridade americana. Na visão chinesa, a busca de uma política monetária que favoreça os fabricantes domésticos não é tanto uma política econômica quanto uma expressão da necessidade chinesa de estabilidade política⁷¹ (KISSINGER, 2011, p. 494).

Em um panorama mais geral, os Estados Unidos insistiam na necessidade da China consumir mais e exportar menos. No entanto, segundo Kissinger (2011), caso a China adotasse o critério convencional americano, tal postura reduziria seus incentivos para ter laços com os Estados Unidos, pois geraria menos dependência de exportações e fomentaria o

⁷⁰ No original: “[...] the United States and China perceived that they needed each other because both were too large to be dominated, too special to be transformed, and too necessary to each other to be able to afford isolation”. Tradução nossa.

⁷¹ No original: “In the American view, the low value of the yuan (also known as the renminbi) is treated as currency manipulation favoring Chinese companies and, by extension, harming American companies operating in the same general industries. An undervalued yuan is said to contribute to the loss of American jobs—a point of serious political and emotional consequence in an age of incipient American austerity. In the Chinese view, the pursuit of a currency policy that favors domestic manufacturers is not an economic policy so much as an expression of China’s need for political stability”. Tradução nossa.

desenvolvimento de um bloco asiático, fortalecendo seus vínculos econômicos com os países vizinhos. Logo, a questão subjacente seria política, não econômica.

Nesse sentido, George W. Bush sofreu, durante seu governo, pressões para impor sanções à China. Cedendo a algumas delas, ele chegou a anunciar sanções que incluíam a suspensão de uma série de acordos bilaterais:

[...] o acordo de cooperação nuclear; garantias de investimento regulamentadas pela *Overseas Private Investment Corporation*; o Programa de Desenvolvimento do Comércio; a liberalização dos controles de exportação; e permissões de exportação por satélite. No entanto, convencido do valor da relação bilateral e otimista de que o crescimento econômico acabaria por provocar a democratização política da China, Bush se recusou a ceder à crescente pressão por novas sanções tanto dos democratas como dos republicanos no Congresso⁷² (WANG, 2010, p. 189).

Além disso, durante os oito anos de seu governo, “os democratas condenaram os acordos por não tratarem adequadamente questões relativas a meio ambiente, direitos humanos e direitos trabalhistas” (LIMA; MENDONÇA, 2013, p. 39). Destarte, quando Bush seguiu com uma intensa busca pela liberalização bilateral, esta contou com apoio “praticamente exclusivo dos republicanos, [partidarizando] ainda mais a política comercial, alienando democratas e diminuindo bastante a probabilidade de construção de uma coalizão bipartidária” (LIMA; MENDONÇA, 2013, p. 41).

O lado chinês, por sua vez, insistia que a China prosseguiria pacificamente e, no âmbito do sistema da ONU, afirmava que: “[a] nação chinesa ama a paz. O desenvolvimento da China, em vez de ferir ou ameaçar alguém, só pode servir a paz, estabilidade e a prosperidade comum no mundo”⁷³ (KISSINGER, 2011, p. 499-500). Em outras palavras, a China defendia a sua “ascensão pacífica”, cuja expressão seria, posteriormente, alterada em pronunciamentos oficiais chineses para “desenvolvimento pacífico”, pois se receava que a palavra “ascensão” soasse muito ameaçadora e triunfalista (KISSINGER, 2011).

Ironicamente, em 2007, a China anunciou que aumentaria em 18% seus gastos com defesa, totalizando mais de 45 bilhões de dólares (CRF, 2021). Ademais, de 1995 a 2005 a

⁷² No original. “[...] the nuclear cooperation agreement; investment guarantees regulated by the Overseas Private Investment Corporation; the Trade Development Program; the liberalization of export controls; and satellite export permits. However, convinced of the value of the bilateral relationship and optimistic that economic growth would ultimately bring about political democratization in China, Bush refused to bow to mounting pressure for further sanctions from both democrats and republicans in Congress”. Tradução nossa.

⁷³ No original: “The Chinese nation loves peace. China’s development, instead of hurting or threatening anyone, can only serve peace, stability, and common prosperity in the world”. Tradução nossa.

China aumentou suas despesas militares em média 15% ao ano. Dick Cheney, vice-presidente de George H. W. Bush, chegou inclusive a afirmar que o crescimento militar da China “não é consistente” com a meta declarada do país de uma “ascensão pacífica” (CRF, 2012). Seguindo o mesmo raciocínio, Rumsfeld, afirmou que qualquer movimento chinês rumo ao aumento de suas capacidades militares é necessariamente um sinal da agressiva intenção chinesa, pois qualquer modernização militar do país não pode ser defensiva porque “nenhuma nação ameaça a China” (LAYNE, 2008, p. 16).

Segundo Layne (2008, p. 14), esse discurso chinês que frisa a adoção de uma política pacífica é, na verdade, uma forma de Pequim “ganhar tempo” para se fortalecer e “enfrentar os Estados Unidos amanhã”, pois

[p]ara um Estado na posição da China *vis-à-vis* os Estados Unidos, esta é a estratégia de *realpolitik* ideal: ganhar tempo para que sua economia cresça para que a nação possa se equilibrar abertamente contra os Estados Unidos militarmente e estabelecer a sua própria hegemonia regional na Ásia Oriental⁷⁴ (LAYNE, 2008, p. 14).

Assim, enquanto os Estados Unidos se preocupam com o Iraque, o Irã e a chamada guerra ao terrorismo, a China tem usado seu crescente poder econômico para estender sua influência política por todo o leste e sudeste da Ásia (LAYNE, 2008, p. 18). Esse fato é, de acordo com Layne (2008, p. 13), um dos motivos que o leva a acreditar que “a era da hegemonia americana está chegando ao fim diante de nossos olhos”, sendo a ascensão da China “o maior motivo para isso”⁷⁵. Tal ascensão chinesa afeta os Estados Unidos por causa do chamado efeito de “transição de poder”, que consiste no movimento contínuo das potências ascendentes de desafiar a posição do poder dominante (hegemônico) no sistema internacional (LAYNE, 2008, p. 16). Nesse sentido,

[p]ara um *hegemon* em declínio, ‘estrangular o bebê no berço’ atacando um desafiante em ascensão preventivamente — isto é, enquanto o

⁷⁴ No original: “For a state in China’s position vis-à-vis the United States, this is the optimal *realpolitik* strategy: buying time for its economy to grow so that the nation can openly balance against the United States militarily and establish its own regional hegemony in East Asia. Beijing is pursuing a peaceful policy today in order to strengthen itself to confront the United States tomorrow”. Tradução nossa.

⁷⁵ No original: “[...] in fact, the era of American hegemony is drawing to a close right before our eyes. The rise of China is the biggest reason for this”. Tradução nossa.

hegemon ainda mantém o controle militar — sempre foi uma opção estratégica tentadora⁷⁶ (LAYNE, 2008, p. 17).

Ainda no ano de 2008, a crise do *subprime*⁷⁷, que havia iniciado nos Estados Unidos, ganha um caráter global e afeta o mercado financeiro mundial (MENDONÇA; LIMA, 2017, p. 154). Tem-se, então, um cenário de falências, permeado por uma sensação de insegurança no mercado financeiro e na sociedade em geral, que resulta em uma queda na economia real e no crescimento econômico (MENDONÇA; LIMA, 2017). Na China, a crise de 2008 impactou a economia com uma diminuição das importações e exportações, uma redução do IED e um abrandamento no crescimento do PIB e do desemprego (MENDES, 2017). Em resposta a esses movimentos, o governo chinês lançou um pacote econômico de estímulo no valor de 586 bilhões de dólares, aumentando os empréstimos bancários e criando vários incentivos para fomentar o consumo doméstico, o que atenuou os efeitos da crise (MENDES, 2017, p. 225). Ademais, nesse mesmo ano, a China ultrapassa o Japão e se torna a maior detentora de títulos públicos dos Estados Unidos, avaliados em cerca de 600 bilhões de dólares (CRF, 2021).

A confluência desses eventos, somados às guerras no Iraque e no Afeganistão, as Olimpíadas de Pequim, e ao período contínuo de robusto crescimento econômico chinês, levou parte das elites chinesas, incluindo setores dos escalões mais altos do governo chinês, a revisar as suposições subjacentes à posição gradualista articulada em 2005 e 2006 (KISSINGER, 2011). Notadamente simbólica, a abertura das Olimpíadas de Pequim “ocorreu no exato momento em que a crise econômica começava a atingir o Ocidente”⁷⁸ (KISSINGER, 2011, p. 501), de modo que os jogos foram concebidos como uma expressão do ressurgimento chinês. Destarte, tem-se que China se tornou um importante *link* na cadeia da procura global das empresas norte-americanas, aumentando sua eficiência e rentabilidade, permitindo levar para a China tecnologia, conhecimentos de gestão e emprego (MENDES, 2017, p. 225).

⁷⁶ No original: “For a declining hegemon, ‘strangling the baby in the crib’ by attacking a rising challenger preventively — that is, while the hegemon still holds the upper hand militarily — has always been a tempting strategic option”. Tradução nossa.

⁷⁷ A crise gerada pelo que hoje conhecemos como *subprimes* afetou, de início, o banco Lehman Brothers, desencadeando uma crise nas bolsas do mundo todo. Segundo Kissinger (2011, p. 501), as causas dessa crise financeira e seus piores efeitos surgiram primeiramente nos Estados Unidos e na Europa. Isso levou a infusões emergenciais sem precedentes de capital chinês nos países e empresas ocidentais, e a apelos de políticos ocidentais para que a China mudasse o valor de sua moeda e aumentasse seu consumo doméstico para fomentar a saúde da economia mundial.

⁷⁸ No original: “The symbolic culmination of this period was the drama of the Beijing Olympics, which took place just as the economic crisis was beginning to tear at the West”. Tradução nossa.

Cria-se, então, um ambiente fértil para o retorno do discurso do fair trade ainda no governo Barack Obama, ganhando força em 2016 durante as eleições e avançando em sua institucionalização com a chegada de Donald Trump ao poder (MENDONÇA et al, p. 110).

No entanto,

[o] contexto pós-crise de 2008 fez com que o primeiro mandato de Obama fosse marcado por uma postura menos ambiciosa, com dificuldades de geração de consenso no Congresso e baixa capacidade de construção de uma agenda comercial liberalizante (MENDONÇA et al, 2019, p. 112).

Não obstante, a administração Obama se mantém fiel à plataforma eleitoral, acusando a China de práticas desleais nos relatórios oficiais do USTR, seguindo a tendência de administrações anteriores. Afirma-se, por exemplo, que o governo chinês tem sido conivente com diversas violações às regras de propriedade intelectual. Nesse sentido, dentre os principais *hotspots* das controvérsias sino-americanas desse período, pode-se destacar a apropriação de informação comercial por ciberataques⁷⁹, o aumento dramático do déficit comercial desde a entrada da China na OMC, a política monetária chinesa e a artificialidade de um yuan depreciado, a forte intervenção do Estado na economia e as dificuldades no acesso ao mercado chinês (MENDES, 2017).

Diante desse cenário, “o clima político nas eleições de 2016 era de ‘caça às bruxas’ nas duas campanhas, com destaque especial para o papel da China, entendida como a principal violadora do regime multilateral de comércio” (MENDONÇA et al, 2019, p. 114). Não se restringindo a apenas essa classificação, a China também era vista como uma potência em ascensão, seu PIB crescia ano após ano, seu superávit comercial com os Estados Unidos atingiu o recorde histórico de 295,5 bilhões de dólares em 2011, não apenas deixando o país em déficit no saldo bilateral, mas também sendo responsável por três quartos do crescimento do déficit comercial dos EUA nesse mesmo ano.

Por todo o exposto, percebemos que a China saiu de uma posição de pouca gravidade nas relações sino-americanas, para uma de *major player*, contracenando com os Estados Unidos de maneira similar àquela japonesa na década passada, ressalvadas as devidas proporções. Diferentemente do Japão, a China não só possui um território mais extenso e uma

⁷⁹ “Os Estados Unidos acusam os chineses de serem os mais ativos na espionagem econômica, incluindo as próprias autoridades governativas e militares, o que é, naturalmente, refutado pelos acusados que negam promover ataques de hackers e outras atividades suscetíveis de pôr em risco a segurança da internet” (MENDES, 2017, p. 231).

população mais numerosa, como também é Membro permanente do Conselho de Segurança e detentora de armamentos nucleares. Ademais, o cenário em que cada conflito aconteceu é deveras distinto. O Japão, por um lado, enfrentava as demandas liberalizantes e de *enforcement* dos Estados Unidos por um comércio justo em um contexto incorporado à lógica da Guerra Fria, sendo um aliado importante dos norte-americanos e deles dependendo para assegurar sua posição e segurança. A China, por outro, encontra-se em um contexto diferente, onde a bipolaridade existente na Guerra Fria já não perdura mais, onde o comércio internacional é muito mais interconectado e globalizado do que a décadas atrás. Outrossim, Pequim tem se fortalecido tanto militar quanto economicamente, assumindo uma posição — bastante distinta da japonesa da década de 1980 — que lhe permite fazer frente aos Estados Unidos, caso necessário. Desse modo, assessorada com o exemplo japonês, a China se encontra em uma posição que lhe permite escrever sua história de maneira distinta daquela de seu vizinho no Pacífico.

4.2. A guerra comercial sino-americana (2018-2020)

A vitória de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2016 foi um marco importante na política comercial dos Estados Unidos. Ainda durante a corrida eleitoral, Trump anunciou que “consertaria o abuso de longa data da China no sistema internacional falido e as práticas injustas”⁸⁰ (SIDER, 2020, p. 15), afirmando que reformularia os princípios de cooperação de seu país com a China e que traria “casos” contra Pequim, inclusive na OMC, em uma ampla variedade de questões (GIBBON; VESTERGAARD, 2017). Para tal, Trump prometeu que contrataria um quadro de profissionais que pudesse implementar sua agenda de forma “agressiva e eficaz” (GIBBON; VESTERGAARD, 2017, p. 44).

O chefe deste quadro, Robert E. Lighthizer, atuou como Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR), sendo o único membro do mesmo que possuía experiência anterior no governo. Durante a presidência de Reagan, ele ocupou um cargo no escritório do USTR e adquiriu uma reputação por medidas comerciais agressivas contra o Japão. Especificamente sobre a China, ele acredita que o país tem uma política de roubo de propriedade intelectual, transferência de tecnologia forçada e roubo cibernético de empresas norte-americanas, o que

⁸⁰ No original: “[...] to fix China’s long-time abuse of the broken international system and unfair practices”. Tradução nossa.

ameaça a vantagem mais importante que Washington tem economicamente: a tecnologia de ponta (CBS NEWS, 2018). Assim como Lighthizer, muitos críticos temem que as empresas, ansiosas por se firmar no mercado chinês, possam dar (e de fato deram aos chineses) acesso à vital tecnologia norte-americana, especialmente aquela de duplo uso; isto é, tecnologia com significado militar e também econômico (GILPIN, 2005, p. 180).

Nas palavras de Peter Navarro, Lighthizer “é o negociador mais durão que [Washington] já teve no USTR e ele vai entrar em primeiro lugar e reduzir as barreiras não tarifárias e acabar com todas essas práticas estruturais que impedem o acesso ao mercado”⁸¹ (WASHINGTON TIMES, 2018). Não obstante, segundo Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019), Lighthizer é considerado mais moderado do que Navarro e Ross em relação à China, apesar de também ser um grande crítico dela.

Peter Navarro, que também compõem esse quadro de profissionais, foi, inicialmente, apontado para liderar o *National Trade Council* (NTC), mas, devido a um remanejamento que eliminou esse conselho, ele passou a comandar o Escritório de Política Comercial e Industrial (do inglês, *Office of Trade and Manufacturing Policy* — OTMP), criado em abril de 2017. Grande crítico das políticas econômicas da China e dos acordos e blocos comerciais de que os Estados Unidos fazem parte, Navarro é descrito por Trump como sendo um economista visionário que reduziria o déficit comercial norte-americano por meio do desenvolvimento de políticas comerciais que permitiriam o crescimento econômico, além da diminuição do desemprego (MENDONÇA et al, 2019).

Desde a década de 1990, ele já se incomodava com o crescimento chinês e denunciava os riscos da entrada da China na OMC. Desde então, Navarro se dedicou intensamente ao estudo da economia chinesa e de seus efeitos nos Estados Unidos e no mundo, possuindo um histórico de publicações anti-China, incluindo o documentário de 2012 intitulado *Death by China*, cuja mensagem principal é encorajar os espectadores a não comprarem produtos feitos na China, além de destacar todas as práticas desleais exercidas por Pequim, como a manipulação de moeda, roubo de propriedade intelectual (norte-americana) e poluição do meio ambiente (MENDONÇA et al, 2019, p. 115). Conforme pontuado por Capri (2017),

⁸¹ No original: “He’s the toughest negotiator we’ve ever at the USTR and he’s going to go chapter and verse and get tariffs down, non-tariff barriers down and end all these structural practices that prevent market access”. Tradução nossa.

Navarro “se estabeleceu como um acadêmico ‘anti-China’ declarado e está ansioso para uma briga com o segundo maior parceiro comercial da América”⁸².

Já Wilbur Louis Ross Jr, o terceiro membro desse quadro que compõem o que Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019, p. 118) definem como sendo o “núcleo duro de formulação e execução da política comercial dos Estados Unidos na administração Trump”, ocupa o cargo de secretário de Comércio, sendo uma das principais vozes do governo e co-autor do Plano Econômico de Trump⁸³ (SCHERRER; ABERNATHY, 2018).

Além disso, Ross possui uma longa carreira de investidor (SCHERRER; ABERNATHY, 2018). De modo que:

[c]omo um investidor experiente e bem-sucedido, acredita-se que Ross tenha ganhado dinheiro depois que George W. Bush introduziu tarifas sobre as importações de aço da China em 2002. O New York Post noticiou que, algumas semanas antes, Ross havia comprado a produtora de aço LTV Corp. que beneficiou muito e mais tarde foi vendido a um preço muito favorável. Da mesma forma, o The New York Times se refere aos interesses comerciais do novo secretário de Comércio — como estabelecer um consórcio com empresas chinesas — e comenta ironicamente que ‘apesar de todos os comentários anti-China, o Sr. Ross tem sido um visitante frequente nas últimas duas décadas e fez incursões em sua indústria de energia’⁸⁴ (TZOGOPOULOS, 2019, p. 160).

Em um espectro mais recente, tem-se que desde dezembro de 2008, Ross ocupou a posição de diretor de gestão de investimentos na WLR China Energy Associates Ltd., localizada nas Ilhas Cayman, além de exercer funções em outras empresas e corporações com capital proveniente de diferentes países. Para além de ser um investidor com interesses nas indústrias do aço e do carvão, e fundador do International Steel Group (ISG), Ross é uma

⁸² No original: “Navarro [...] has established himself as an outspoken “anti-China” academic and is spoiling for a fight with America’s second largest trading partner”. Tradução nossa.

⁸³ O Plano Econômico de Trump foi escrito em conjunto por Peter Navarro (autor) e Wilbur Ross (co-autor), tencionando um confronto com a China sobre suas práticas comerciais, bem como uma revisão da participação dos EUA na OMC e em outros acordos comerciais. Nesse plano econômico, Navarro e Ross (2016) argumentam que os problemas econômicos do país são de longo prazo e de natureza estrutural, de modo que só poderiam ser resolvidos com reformas estruturais. Segundo Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019, p. 117), o que Ross e Navarro chamam de “problema estrutural de longo prazo”, está “ligado à alta taxação, ao excesso de regulamentação e às dificuldades originadas nos deficit comerciais”, que, por sua vez, “incluem a manipulação de moeda, o uso de práticas comerciais mercantilistas pelos principais parceiros comerciais dos Estados Unidos, e acordos comerciais ‘mal negociados’ ”.

⁸⁴ No original: “As a successful and experienced investor, Ross is believed to have made money after George W. Bush introduced tariffs on Chinese steel imports in 2002. The New York Post has reported that a few weeks before, Ross had bought steel maker LTV Corp. which benefited greatly and was later sold at a very favorable price. Similarly, The New York Times refers to the new Commerce Secretary’s business interests — such as establishing a consortium with Chinese companies — and rather ironically comments that ‘for all the anti-China commentary, Mr. Ross has been a frequent visitor in the past two decades and has made inroads into its energy industry’. Tradução nossa.

figura complexa, cujas motivações nessa problemática não são translúcidas (MENDONÇA et al, 2019, p. 116).

Em 2018, o *Campaign Legal Center* (CLC) informou que, entre 2017 e 2018, Ross não se desvinculou de todas as entidades que, de acordo com as normativas do Código dos Estados Unidos (USC) e o Código de Regulamentações Federais (CFR), ele precisaria se desvincular, para, assim, atender às suas obrigações uma vez empossado no cargo de secretário. Segundo o CLC haviam 35 ativos — incluindo a WLR China Energy Associates Ltd. —, que deveriam ter sido alienados no prazo de 180 dias a partir de sua posse, mas que não constavam nos relatórios que ele apresentou (CLC, 2018).

Apesar de suas diferenças e interesses, Ross, Navarro e Lighthizer acusam, tal como Trump, o que chamam de “defeitos do regime multilateral de comércio”, que coloca as empresas e os trabalhadores norte-americanos “em desvantagem injusta”. A combinação desses elementos tem levado, de acordo com Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019, p. 118), ao fortalecimento dos mecanismos de *enforcement* norte-americanos, cujo alvo prioritário é Pequim. Percebe-se, portanto, que há, no núcleo duro da administração Trump, um consenso de que a China é a principal, senão a, responsável pelos problemas dos EUA, de modo que retaliá-la por sua política injusta é, na visão deles, a resposta mais acertada *to make America great again*.

Assim, quando Trump chega à presidência dos Estados Unidos em janeiro de 2017, a política externa e comercial de Washington adota uma postura “mais beligerante e menos negociadora” (CASTILLEJO; SILVENTE, 2020, p. 33). Diferentemente de seus antecessores — que desde o pós-Segunda Guerra Mundial em diante defenderam a liderança da economia dos Estados Unidos, em um contexto de integração à economia mundial, assim como a internacionalização de normas liberalizantes, sempre a partir uma perspectiva nacionalista e hegemônica —, Trump adotou um discurso realista e mercantilista que, apesar de não romper com a complexa arquitetura de multilateralismo liberal construído ao longo de mais de setenta anos, possui características inéditas, como adotar uma política que ignora os ritos, atropela a estrutura partidária e tensiona os limites da democracia norte-americana (LIMA; MENDONÇA, 2020; MENDONÇA et al, 2019).

Esse conjunto de ideias e concepções que compõem o então denominado *trumpismo*, deixa claro seus objetivos em termos de política comercial, que visam reformatar as relações e

a distribuição de ganhos, recuperar as perdas econômicas, sobretudo a liderança estratégica dos Estados Unidos — a qual se afirma que foi perdida em algum momento no passado (MENDONÇA et al, 2019, p. 109). Destarte, uma das primeiras medidas que o governo tomou foi assinar, dois meses após a posse, duas *Executive Orders* (OE). A primeira, apelava por a uma aplicação mais forte dos direitos tanto em casos antidumping como anti-subsídios. Já a segunda, visava examinar as causas dos déficits comerciais dos Estados Unidos.

Em seu terceiro mês de governo, Trump se reuniu com o presidente chinês, Xi Jinping (习近平), onde ambos os lados concordaram em realizar negociações comerciais. No entanto, as negociações não foram bem sucedidas, pois não se chegou ao seu principal objetivo: um acordo sobre o déficit comercial dos Estados Unidos com a China. Como consequência, tomou-se “a primeira ação séria contra Pequim na forma de uma investigação sob a Seção 301 para investigar o potencial roubo de propriedade intelectual pelos chineses”⁸⁵ (SCHEIPL; BOBEK; HORVAT, 2020, p. 41). Essa foi a primeira vez desde 1997 que o USTR iniciou uma investigação sobre licenciamento “injusto” e políticas “injustas” de propriedade intelectual, usando a seção 301 (MENDONÇA et al, 2019, p. 119).

No entanto, até meados de novembro de 2017, a principal abordagem do governo para lidar com a China foi combinar negociações bilaterais com ameaças de ação unilateral de longo alcance contra as exportações chinesas no geral (GIBBON; VESTERGAARD, 2017, p. 45). Ao entrar em 2018, as divergências comerciais entre os EUA e a China aumentaram em escala e frequência. Logo em janeiro, começa-se a política de retaliações que, como exposto por Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019, p. 111), pode ser analisada através de uma periodização que divide os eventos em seis ondas, esquematizadas no Gráfico 01.

Em resumo, tem-se que a primeira onda, iniciada em janeiro de 2018, trouxe a imposição de tarifas de importação de 30% em painéis solares, e de 20% a 50% em máquinas de lavar. Curiosamente, “essa decisão atingiu negativamente empregos diretamente relacionados a esse setor nos Estados Unidos” (MENDONÇA et al, 2019, p. 120). Já a segunda onda, iniciada em março de 2018, marcou a implementação de 10% de tarifas na

⁸⁵ No original: “[...] the first serious action was taken against Beijing in the form of a probe under section 301 to investigate the potential theft of intellectual property by the Chinese”. Tradução nossa.

importação de alumínio e 25% nas importações de aço⁸⁶, com um impacto estimado em 18 bilhões de dólares. A intenção do governo⁸⁷ seria principalmente conter as exportações chinesas, já que a China era a maior exportadora de aço do mundo, ainda que não fosse a principal exportadora para os Estados Unidos (MENDONÇA et al, 2019, p. 122). Ademais, Trump anunciou, em abril de 2018, uma lista de produtos chineses que sofreriam uma sobretaxa sobre as importações equivalentes a 50 bilhões de dólares. No mesmo mês, a China notificou à OMC sobre suas medidas retaliatórias aos EUA, apresentando uma lista de produtos nos quais tarifas de importação também seriam impostas, incluindo a imposição de uma tarifa de 25% sobre a soja importada dos EUA (CARVALHO; AZEVEDO, 2019).

A terceira onda, por sua vez, é entendida como sendo uma ampliação da segunda, sendo marcada pela inclusão, em junho de 2018, de países como o Canadá e o México, bem como a União Europeia, entre os sujeitos à taxação, atingindo 22 bilhões de dólares em tarifas (MENDONÇA et al, 2019, p. 122-123). Já a quarta onda, iniciada no mês seguinte, contou com a divulgação de uma lista, pelo USTR, de produtos importados da China que passariam a ser objeto de tarifas adicionais como parte da resposta dos Estados Unidos ao que consideram “práticas comerciais desleais da China relacionadas à transferência forçada de tecnologia e propriedade intelectual norte-americanas” (MENDONÇA et al, 2019, p. 124). De acordo com Graham Allison (2017, p. 44), o que os americanos chamam de pesquisa e desenvolvimento (do inglês, *Research and Development* — RD), os chineses consideram RDT, onde o T significa roubo (do inglês, *theft*). Assim, como explicado pelo autor, a China visa apenas aquelas nações que têm propriedade intelectual que “vale a pena roubar”, sendo a mais importante os Estados Unidos (ALLISON, 2017, p. 44).

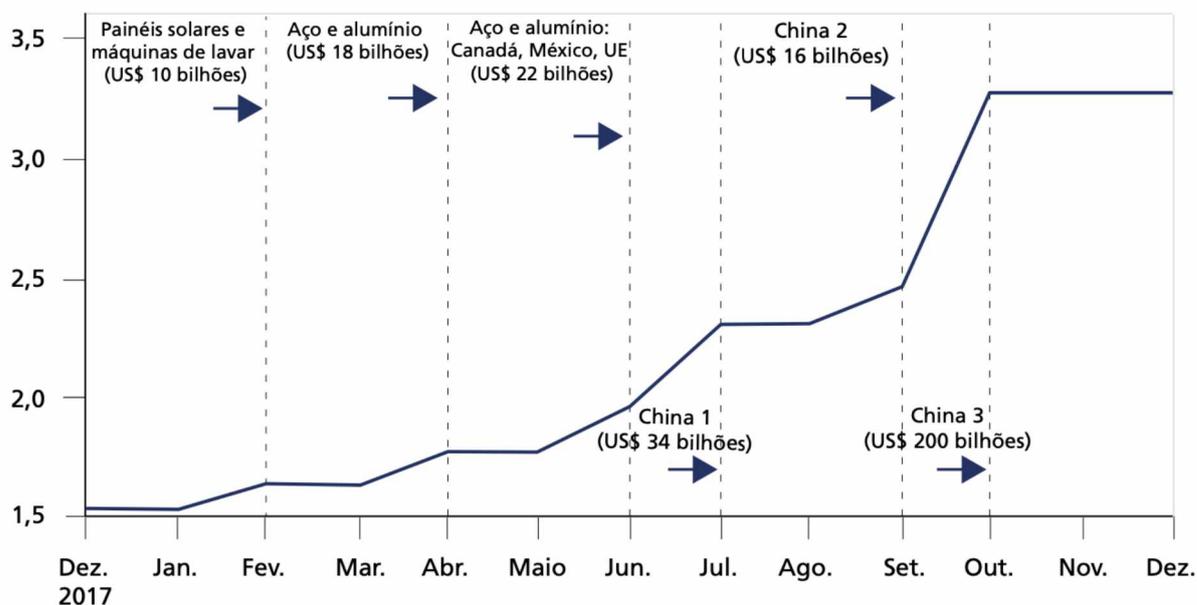
Na quinta onda, agosto de 2018, os Estados Unidos impuseram à China uma segunda parcela de 25% sobre outros 16 bilhões de dólares usando, novamente, a Seção 301 para tal. Por fim, a sexta onda, em 18 de setembro de 2018, Washington impôs um terceiro pacote de

⁸⁶ O aço, utilizado na indústria militar, é insumo básico para empresas com gama de produtos muito diversificados. Por isso, historicamente, a queda da produção interna frente à concorrência internacional é considerada sinal de risco à indústria nacional e de maior vulnerabilidade do país (LIMA; MENDONÇA, 2020; MENDONÇA et al, 2019, p. 122).

⁸⁷ Como Trump foi eleito com amplo apoio do cinturão da ferrugem (*rust belt*), prometendo trazer novos empregos a esses setores, existe uma preocupação adicional sobre a inclinação de sua equipe para que essa medida seja realmente posta em prática. A intenção do governo seria principalmente conter as exportações chinesas, já que a China é o maior exportador de aço do mundo, ainda que não seja o principal exportador para os Estados Unidos (LIMA; MENDONÇA, 2020; MENDONÇA et al, 2019, p. 122).

tarifas com impacto adicional de 200 bilhões de dólares nas importações chinesas (LIMA; MENDONÇA, 2020; MENDONÇA; THOMAS; LIMA; VIGEVANI, 2019, p. 120-124).

GRÁFICO 05: Estados Unidos: ondas tarifárias no ano de 2018 (em %)



FONTE: MENDONÇA et al 2019, p. 121

Desde então, intensificou-se a guerra comercial, escalando as retaliações e contra-retaliações. Em setembro de 2018, as tarifas dos EUA sobre 200 bilhões de dólares de importações chinesas entraram em vigor, juntamente com as tarifas retaliatórias da China sobre 60 bilhões de dólares de importações americanas (BOWN; KOLB, 2020). Entre julho de 2018 e maio de 2019, o governo Trump impôs tarifas sobre mais de 360 bilhões de dólares em produtos chineses. Em resposta, Pequim reagiu com uma nova rodada de tarifas idênticas sobre 110 bilhões de dólares em mercadorias americanas (PASZAK, 2020). Esses valores exemplificam, portanto, a dimensão que a guerra comercial sino-americana tomou, onde as tarifas mais que triplicaram de valor em menos de um ano.

Em dezembro de 2018, por ocasião da reunião do G20, em Buenos Aires, Xi Jinping e Trump puderam alcançar um acordo provisório, arrefecendo, mesmo que momentaneamente, a tensão comercial. Na ocasião, “Trump anunciou uma quarentena até 1º de março de 2019, prometendo dobrar as tarifas, caso nenhum acordo fosse firmado até lá” (MENDONÇA et al, 2019, p. 125). O anúncio foi seguido de uma redução das tarifas chinesas poucos dias depois,

de modo que, em janeiro de 2019, a China e os Estados Unidos retomaram as negociações em Washington. Em março, a China estendeu a suspensão de tarifas adicionais sobre automóveis e peças de automóveis dos EUA, que deveriam entrar em vigor em abril de 2019. Porém, como os dois Estados não conseguem chegar a um acordo, os EUA decidem aumentar as tarifas sobre 200 bilhões de dólares em produtos chineses de 10% para 25%. Em resposta, a China anunciou que aumentaria as tarifas sobre 60 bilhões de dólares em mercadorias americanas a partir de junho de 2019. Poucos dias depois, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos anunciou a adição da Huawei Technologies Co. Ltd e suas afiliadas em sua “*entity list*”, o que efetivamente proibiu as empresas norte-americanas de vender para a empresa de telecomunicações chinesa sem a aprovação do governo dos Estados Unidos (WTO, 2019).

Em agosto de 2019, o Tesouro dos EUA declara que a China é manipuladora da moeda, depois que o yuan deprecia em relação ao dólar americano atingindo seu nível mais baixo em 11 anos, em aparente retaliação às novas tarifas punitivas que ameaçavam aplicar o restante das importações chinesas. O Banco Popular da China, por sua vez, refutou essas afirmações em uma declaração fortemente redigida, sustentando que a China nunca usou e não usará a taxa de câmbio do yuan como uma ferramenta para lidar com os atritos comerciais, destacando que a taxa de câmbio do yuan é determinada pela oferta e demanda do mercado (WTO, 2019). Arrefecendo, em certa medida, as tensões e o escalonamento das retaliações, em outubro de 2019, os Estados Unidos anunciam o Acordo de Fase Um (SIDER, 2020).

Segundo Chong e Li (2019), as causas dessa guerra comercial são triplas e, embora pareçam estar relacionadas à economia, são, de fato, politicamente orientadas. As três principais causas da guerra comercial sino-americana são, segundo o autor, os desequilíbrios comerciais, as eleições *midterm* e a rivalidade pelo domínio econômico global. O déficit comercial dos EUA com a China vinha crescendo em termos absolutos e relativos, representando cerca de 46% do déficit total. De acordo com as alegações da administração Trump, os subsídios do governo chinês e as altas tarifas de importação são as principais causas desse déficit que, por sua vez, resulta na perda de empregos nos EUA. No entanto, Chong e Li (2019) argumentam que, apesar deste ser um fator importante, ele, *per se*, não fornece um argumento convincente e completo.

Nesse sentido, as eleições *midterm* trazem um ponto importante para se entender as causas da guerra comercial. Elas ocorrem a cada quatro anos entre cada eleição presidencial, quando se elege os membros do Congresso, que podem apoiar ou contrabalancear o poder daquele que ocupa a presidência. No caso específico do governo Trump, as eleições de novembro de 2018 deram ao presidente em exercício incentivos para adotar políticas radicais. Nesse sentido, como uma das principais promessas de Trump durante sua campanha eleitoral foi resolver o problema do déficit comercial, a guerra comercial sino-americana pareceu ser um movimento lógico e oportuno para garantir votos para seu partido político nas eleições *midterm* (CHONG; LI 2019).

A última das causas elencadas por Chong e Li (2019) é, por sua vez, o ponto crucial em que a guerra comercial entre EUA e China reside: a rivalidade pelo domínio econômico global. Como vimos, a China experimentou um rápido crescimento e se tornou uma grande potência econômica. Não obstante, quando analisamos o cenário para além da sua faceta econômica, notamos que a China está investindo em diversas frentes. Em 2018, por exemplo, Pequim gastou mais de 250 bilhões de dólares em suas forças armadas, vindo a ocupar a segunda posição no ranking de países com maiores gastos em defesa, atrás somente dos Estados Unidos. Em sua política, iniciou-se uma transição de sua estratégia de “manter a discrição” nos assuntos internacionais para uma forma mais assertiva de “diplomacia de grande potência” e esforços para impulsionar “o grande rejuvenescimento da nação chinesa” (PASZAK, 2020, p. 05).

Entre os projetos políticos chineses, o Made in China 2025⁸⁸ se destacou como uma das principais preocupações dos EUA. Conforme publicado no Relatório do USTR (2020) ao Congresso, o Made in China 2025 é um plano de 10 anos do governo chinês, que visa desenvolver as empresas em dez setores de manufatura avançados e estratégicos, a saber: (1) novas tecnologias da informação; (2) máquinas-ferramentas e robôs de última geração controlados numericamente; (3) equipamento aeroespacial; (4) equipamentos de engenharia oceânica e navios de última geração; (5) equipamento de transporte ferroviário de alta qualidade; (6) carros que economizam energia e novos carros energéticos; (7) equipamento elétrico; (8) máquinas agrícolas; (9) novos materiais, como polímeros e; (10) biomedicina e

⁸⁸ A estratégia “Made in China 2025” apareceu pela primeira vez no Relatório de Trabalho do Governo entregue pelo Premier Li Keqiang em 2015, e seu objetivo é buscar o desenvolvimento voltado para a inovação, aplicando tecnologias inteligentes, fortalecendo as bases e buscando o desenvolvimento verde para atualizar a China de um fabricante de quantidade para um de qualidade (CHINA, 2017).

equipamentos médicos de última geração (CHINA a, 2015; CHINA b, 2015). Washington vê esse projeto como uma ameaça direta à sua supremacia tecnológica, em especial devido a uma “assistência injusta e descomunal do governo chinês na forma de subsídios”⁸⁹ (VASWANI, 2020).

Para além das preocupações de Washington com Made in China 2025, a forma através da qual Pequim busca lograr seus objetivos, fomenta ainda mais a guerra comercial, haja visto que, segundo as alegações norte-americanas, o país tem usado de práticas desleais de comércio, como subsídios, espionagem, inadequações na proteção à propriedade intelectual e no regime de fiscalização, barreiras às exportações e investimentos dos EUA, entre outras (YU, 2019). Essa trajetória de desenvolvimento nacional e inserção internacional da China, por sua vez, tensiona as estruturas hegemônicas de poder centradas nos Estados Unidos e seus aliados em variadas dimensões (PAUTASSO, 2019). Destarte, é possível perceber que a guerra comercial é um sintoma de uma série de questões mais fundamentais, incluindo, entre outras, a rivalidade política e geoeconômica da liderança global entre a China e os Estados Unidos (YU, 2019). Nesse sentido, as retaliações impostas por Washington podem ser percebidas como uma forma do país aumentar os custos e limitar os demais países, em especial a China, a ascender a um patamar que ameace a estabilidade hegemônica dos EUA, garantindo, assim, a permanência e a importância dos EUA como *hegemon* no sistema.

4.3. O acordo de Fase Um e a conclusão temporária da guerra comercial

Assinado em 15 de janeiro de 2020, pelos Estados Unidos e pela China, e em vigor desde 14 de fevereiro de 2020, o Acordo de Fase Um visa aliviar as tensões entre os dois países e abrir um caminho para o fim da guerra comercial (USTR, 2020c). O acordo exige reformas estruturais e outras mudanças no regime econômico e comercial da China nas áreas de propriedade intelectual, transferência de tecnologia, agricultura, serviços financeiros, moeda e câmbio (USTR, 2020b). Ademais, ele inclui provisões sobre compromissos que a China deve assumir, como realizar reformas estruturais e outras mudanças em seu regime econômico e comercial nas áreas previamente mencionadas; consumir, em valores substanciais, mais bens e serviços dos EUA nos próximos anos; não manipular sua moeda e;

⁸⁹ No original: “[...] because they get unfair and outsized assistance from the Chinese government in the form of subsidies”. Tradução nossa.

abster-se de forçar empresas estrangeiras a transferir tecnologia (USTR, 2020c). Do lado norte-americano, Washington assumiu, entre outros, o compromisso de modificar suas ações tarifárias da Seção 301 de maneira significativa (USTR, 2020b).

No que diz respeito à propriedade intelectual, as “Partes concordam em garantir proteção eficaz para segredos comerciais e informações comerciais confidenciais e aplicação eficaz contra a apropriação indevida de tais informações”⁹⁰ (USTR, 2020c, p.1-1). Além disso, delibera-se provisões sobre as variadas preocupações que se tinha nas áreas de segredos comerciais, propriedade intelectual relacionada a produtos farmacêuticos, indicações geográficas, marcas registradas e fiscalização contra produtos pirateados e falsificados (USTR, 2020b). Quanto à transferência tecnológica, estabeleceu-se:

obrigações vinculantes e exequíveis para lidar com várias das práticas injustas de transferência de tecnologia da China que foram identificadas na investigação da Seção 301 do USTR. Pela primeira vez em qualquer acordo comercial, a China concordou em encerrar sua prática de longa data de forçar ou pressionar empresas estrangeiras a transferir sua tecnologia para empresas chinesas como condição para obter acesso ao mercado, aprovações administrativas ou receber vantagens do governo. A China também se compromete a fornecer transparência, justiça e devido processo nos procedimentos administrativos e a fazer com que a transferência de tecnologia e o licenciamento ocorram nos termos do mercado. Separadamente, a China se compromete ainda a abster-se de direcionar ou apoiar investimentos externos destinados à aquisição de tecnologia estrangeira de acordo com planos industriais que criam distorção⁹¹ (USTR, 2020b).

Outro ponto importante abordado no acordo foi a agricultura. Neste capítulo, delibera-se sobre as barreiras não tarifárias para produtos agrícolas e frutos do mar de origem norte-americana, onde tenciona-se aumentar a exportação dos mesmos. As Partes, então, concordaram em promover atividades cooperativas que podem incluir intercâmbios de informações e cooperação mutuamente acordados; a continuar a implementar e melhorar o Programa de Cooperação e Intercâmbio Científico China-Estados Unidos para promover mais

⁹⁰ No original: “The Parties agree to ensure effective protection for trade secrets and confidential business information and effective enforcement against the misappropriation of such information”. Tradução nossa.

⁹¹ No original: “[...] sets out binding and enforceable obligations to address several of the unfair technology transfer practices of China that were identified in USTR’s Section 301 investigation. For the first time in any trade agreement, China has agreed to end its long-standing practice of forcing or pressuring foreign companies to transfer their technology to Chinese companies as a condition for obtaining market access, administrative approvals, or receiving advantages from the government. China also commits to provide transparency, fairness, and due process in administrative proceedings and to have technology transfer and licensing take place on market terms. Separately, China further commits to refrain from directing or supporting outbound investments aimed at acquiring foreign technology pursuant to industrial plans that create distortion”. Tradução nossa.

permutas sobre questões relacionadas à agricultura entre especialistas científicos e técnicos dos EUA e da China, entre outros.

Sobre os serviços financeiros, “cada Parte [solicitou] que a outra Parte [garantisse] uma participação justa, efetiva e não discriminatória em seu mercado de serviços e fornecedores de serviços da outra Parte”⁹² (USTR, 2020c, p.4-1). Deste modo, China e Estados Unidos concordaram em trabalhar de forma construtiva para fornecer acesso ao mercado justo, eficaz e não discriminatório para os serviços e fornecedores de serviços de cada uma. Quanto à questão monetária, práticas cambiais injustas são abordadas, exigindo compromissos de alto padrão para evitar desvalorizações competitivas e metas de taxas de câmbio, ao mesmo tempo em que se promove a transparência e se fornece mecanismos de responsabilização e fiscalização (USTR, 2020b).

Nos dois últimos capítulos do acordo, delibera-se sobre a expansão do comércio e a resolução de disputas. A China assume o compromisso de “importar vários bens e serviços dos EUA nos próximos dois anos em um valor total que excede o nível anual de importação da China para esses bens e serviços em 2017 em não menos que 200 bilhões de dólares”⁹³ (USTR, 2020b). Os compromissos de Pequim abrangem uma variedade de produtos manufaturados dos EUA, de modo que se espera que o aumento das importações de bens e serviços de Washington continue na mesma trajetória por vários anos após 2021, contribuindo significativamente para o reequilíbrio da relação comercial EUA-China.

No entanto, apesar de ser um passo importante, os críticos do acordo e muitos analistas afirmam, como Karen Sutter (2021, p.02), que o Acordo de Fase Um deixou a maioria das preocupações dos Estados Unidos sem solução. Isso acontece, em grande medida, porque essa guerra comercial “envolve muito mais do que o déficit comercial dos Estados Unidos; trata-se de poder e domínio econômico”⁹⁴ (MILDNER; SCHMUCKER, 2019, p. 03). Segundo as autoras, “a China não apenas se tornou uma superpotência econômica que ameaça os Estados Unidos e seu papel de *hegemon* econômico, mas também desafia o país em

⁹² No original: “Each Party requests that the other Party ensure fair, effective, and non-discriminatory participation in its market for services and services suppliers of the other Party”. Tradução nossa.

⁹³ No original: “[...] to import various U.S. goods and services over the next two years in a total amount that exceeds China’s annual level of imports for those goods and services in 2017 by no less than \$200 billion”. Tradução nossa.

⁹⁴ No original: “[...] the trade conflict is about much more than the US trade deficit; it is about power and economic dominance”. Tradução nossa.

questões de segurança”. Logo, “o conflito está longe de terminar”⁹⁵ (MILDNER; SCHMUCKER, 2019, p.03).

⁹⁵ No original: “China has not only become an economic superpower that threatens the United States and its role as economic hegemon, it also challenges the country in security matters. The conflict is thus far from over”.
Tradução nossa

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o fim dessa pesquisa, foi possível observar que as guerras comerciais envolvem mais do que questões estritamente de cunho econômico, permeando também outras esferas, como política, segurança e desenvolvimento. Nesse sentido, ao trazermos as premissas e debates da literatura sobre o tema para, em seguida, analisarmos os casos empíricos dos Estados Unidos e Japão, e Estados Unidos e China, percebemos que, de fato, a economia — em especial os déficits comerciais — não se configura como sendo a única motivação de Washington para se engajar na promoção de uma guerra comercial.

Averiguamos, portanto, que a principal motivação dos Estados Unidos para tal é assegurar sua condição de *hegemon* do sistema internacional. Deste modo, uma vez que essa posição é ameaçada por outra nação, ela se torna um potencial alvo de Washington, que pode dar início a uma série de retaliações contra tal potência, sob a justificativa de que a mesma fere os princípios do *fair trade*, não agindo de forma recíproca para com os Estados Unidos. Destarte, a guerra comercial é empreendida como um meio de reajuste e reposicionamento de Washington, destravando a economia e inibindo a ascensão de demais potências.

Em vista disso, temos que tanto o Japão, quanto a China, em seus respectivos contextos históricos, suscitaram debates acerca de uma suplantação possível e crível da hegemonia norte-americana. E, apesar das diferenças de cada um desses países asiáticos, os Estados Unidos adotaram, em ambas as situações, uma resposta similar perante eles. Essa resposta, por sua vez, traduziu-se na implementação de medidas que fomentaram o início de conflitos comerciais, tanto na década de 1980 como na atualidade, com o objetivo basilar de contrariar a ascensão dos seus adversários, pois para um país de longa hegemonia ver sua liderança ser lentamente assumida por um país subordinado é incabível.

A resposta de cada um desses países, por vez, diferiu. Isso se deu, conforme observamos, devido às particularidades dos dois Estados. O Japão, aliado e dependente dos Estados Unidos, optou pelas vias diplomáticas e de concessões, não contra-retaliando as sanções que lhe foram impostas. Já a China, uma potência de peso, encarou Washington com sanções de igual medida e igual valor. Percebe-se, assim, que China não é apenas maior do que as potências emergentes que vieram antes, ela também se manteve fora das estruturas de aliança e esfera de influência dos Estados Unidos.

Assim, tal como Yu (2019), entendemos que os Estados Unidos partem da premissa de que eles devem ser um forte líder mundial, enquanto os demais não devem desafiar sua primazia. Deste modo, constatamos que através da estratégia de uma guerra comercial, Washington visa interromper o crescimento da potência em ascensão, colocando-a em uma posição em que seu avanço será mitigado, arruinando suas possíveis pretensões hegemônicas. A arte da guerra norte-americana é, portanto, adotar estratégias que lhes permitam arruinar os planos daqueles que tentam colocá-los em xeque, impedindo a integração de suas forças e quebrando suas resistências, assegurando, assim, seus interesses sem lutar nas vias de fato de uma guerra tradicional.

6. REFERÊNCIAS

ABE, Takeshi. The History & Significance of Japan's Trade & Industrial Policy — a Case Study of Trade Friction at the End of the 20th Century. **Economic History**, 2017. Disponível em: <https://www.jef.or.jp/journal/pdf/216th_Economic_History.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ALLISON, Graham. **Destined for War: Can America and China escape Thucydides's Trap?**. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: UNESP, 1996.

BAYARD, Thomas O.; ELLIOTT, Kimberly Ann, and Institute for International Economics. **Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy**. Institute for International Economics, 1994.

BOWN, Chad P. How the United States Marched the Semiconductor Industry into Its Trade War with China. **East Asian Economic Review**, v. 24, n. 4, Special Issue, 2020, p. 349-388. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.11644/KIEP.EAER.2020.24.4.384>>. Acesso em: 06 jan. 2021

BOWN, Chad P.; KOLB, Melina. **Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide**. Peterson Institute for International Economics. 2020. Disponível em: <<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2020.

BOWN, Chad P.; MCCULLOCH, Rachel. U.S.–Japan and U.S.–China trade conflict: Export growth, reciprocity, and the international trading system. **Journal of Asian Economics**, v. 20, n. 6, 2009, p. 669–687.

CAPRI, Alex. How Trump's Trade Advisers Are Planning to Shake Up China. **Forbes**, 2017. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/alexcapri/2017/01/19/how-trumps-trade-advisers-are-planning-to-shake-up-china/#6b79242b384e>>. Acesso em: 19 set. 2020.

CARVALHO, M.; AZEVEDO, A.; MASSUQUETTI, A. Emerging countries and the effects of the trade war between US and China. **Economies**, v. 7, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2227-7099/7/2/45>>. Acesso em: 18 set. 2020.

CASTILLEJO, Juan Mañez; SILVENTE, Francisco Requena. La guerra comercial de Donald Trump y sus consecuencias económicas. **Análisis económico**, v. 35, n. 913, 2020, p. 33-56. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-66552020000200091>. Acesso em: 17 mai. 2021

CENSUS a. U.S. Census Bureau. **Trade in Goods with Japan**. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

CENSUS b. U.S. Census Bureau. **Trade in Goods with China**. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

CHINA a. **‘Made in China 2025’ plan issued**. 2015. Disponível em: <http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2015/05/19/content_281475110703534.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

CHINA b. Conselho de Estado da República Popular da China (国务院). 国务院关于印发《中国制造2025》的通知. 2015. Disponível em: <http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm#>. Acesso em: 11 mai. 2021

CHINA. **Premier Li on ‘Made in China 2025’**. 2017. Disponível em: <http://english.www.gov.cn/premier/news/2017/08/10/content_281475781726536.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. **List of Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation Treaties that China has Joined**. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/jks_665232/tyylb_665254/t141338.shtml>. Acesso em: 20 mai. 2021

CHONG, T. T. L.; LI, X. Understanding the China–US trade war: causes, economic impact, and the worst-case scenario. **Economic and Political Studies**, v. 7, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20954816.2019.1595328>>. Acesso em: 19 set. 2020.

CHORA, Miguel. O Desafio do Oriente: Uma Análise Comparada entre os Dois Maiores Conflitos Económicos das Últimas Década. **Observatório Político**. 2020. Disponível em: <http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2020/12/WP_98_MC.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CONYBEARE, John A. C. **Trade Wars: The theory and the practice of international commercial rivalry**. Columbia University Press, 1987.

COX, Michael Cox. Whatever Happened to American Decline? International Relations and the New United States Hegemony. **New Political Economy**, v. 6, n. 3, p. 311-340, 2010. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563460120091333>>. Acesso em 18 dez. 2020.

CRF. Council on Foreign Relations. **U.S. Relations With China:1949 – 2021**. Disponível em: <<https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china>>. Acesso em: 20 mai. 2021

DESTLER, I. M. **American trade politics**. 4. ed. Washington: Institute for International Economics, 2005.

DW. **1989: Massacre na Praça da Paz Celestial**. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/1989-massacre-na-praça-da-paz-celestial/a-567775>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Government Printing Office. **Trade Act of 1974: Summary of the Provisions of H.R. 10710.** 1974. Disponível em: <<https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/trade9.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Congress. House. Committee on Ways and Means. Subcommittee on Trade. United States-Japan Trade Task Force. **United States-Japan: Trade Report.** 1980. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=CNkWA A A A I A A J & printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 30 abr. 2021

ESTADOS UNIDOS a. Department of State. **MILESTONES: 1830–1860.** The United States and the Opening to Japan, 2018. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1830-1860/opening-to-japan>>. Acesso em: 28 abr. 2021

ESTADOS UNIDOS b. Department of State. **MILESTONES: 1969–1976.** Nixon and the End of the Bretton Woods System, 1971–1973. 2018. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/nixon-shock>>. Acesso em: 28 abr. 2021

FIORI, José Luis. Sobre o poder global. **Novos estudos**, CEBRAP [online]. n.73, p.61-72, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300005>>. Acesso em: 25 set. 2020.

GIBBON, Peter; VESTERGAARD, Jakob. **US Trade Policy under Trump: Assessing the Unilateralism Turn.** Copenhagen: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), 2017. Disponível em: <https://pure.diis.dk/ws/files/1246798/DIIS_RP_2017_8.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order.** 2 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

GILPIN, Robert. **The challenge of global capitalism: the world economy in the 21st century.** 4. ed. Washington: Institute for International Economics, 2005.

GRIFFITHS, James. The US won a trade war against Japan. But China is a whole new ball game. **CNN.** Hong Kong, Mai. 2019. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2019/05/24/business/us-china-trade-war-japan-intl/index.html>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

GOVTRACK. **H.R. 4848 (100th): Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.** Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hr4848/text>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

GUHA, Ranajit. **Dominance without Hegemony: History and Power in Colonial India.** United States of America: Harvard University Press, 1997.

HAKAN, Elif. **United States-Japan Economic Relations (1945 - 1997): A hegemonic Quest?**. 1997. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Bilkent University, Ankara, 1997.

IAEA. International Atomic Energy Agency. **Communication of 1 August 1996 Received from the Permanent Mission of the People's Republic of China to the International Atomic Energy Agency**. 1996. Disponível em: <<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1996/inf522.shtml>>. Acesso em 18 mai. 2021.

IRWIN, Douglas A. **Clashing over commerce: a history of US trade policy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2017

JOHNSON, Harry G.. Optimum Tariffs and Retaliation. **Oxford University Press**, Oxford, v. 21, n. 2, p. 142-153, 1953 - 1954. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2296006?origin=JSTOR-pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

KARNAL, Leandro et al. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. São Paulo: Contexto, 2007.

KEOHANE, R. O. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977. In: HOLSTI, O.R.; SIVERSON, R. M.; GEORGE, A. L (Org.). **Change in the International System**. Boulder: Westview Press, 1980. p. 131-162.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression, 1929-39**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KISSINGER, Henry A. **On China**. New York: The Penguin Press, 2011.

KUNKEL, John. **America's Trade Policy Towards Japan: demanding results**. London: Routledge, 2003.

LAYNE, Christopher. China's Challenge to US Hegemony. **Current history**, v. 107, n. 705, 2008, p. 13-18. Disponível em: <<http://acme.highpoint.edu/~msetzler/IR/IRreadingsbank/chinauscontain.ch08.6.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2021

LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. A política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios. **Boletim Meridiano 47**, v. 14, n. 139, set.-out. 2013.

LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. As eleições nos Estados Unidos e o futuro do trumpismo. **Estadão**. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/as-eleicoes-nos-estados-unidos-e-o-futuro-do-trumpismo/>>. Acesso em: 10 mai. 2021

MENDES, Nuno Canas. AS RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A CHINA: UMA PERSPECTIVA GEOECONÔMICA. In: MORAES, Reginaldo Carmello Correa de; MENEZES, Henrique Zeferino de. (Org.). **A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO OBAMA**. 1ed. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017, v. 1, p. 219-236.

MENDONÇA, Filipe; THOMAZ, Lais Forti ; LIMA, T. ; VIGEVANI, Tullo. “America First But Not Alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. **REVISTA TEMPO NO MUNDO**, v. 5, p. 107-142, 2019.

MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. A POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO BARACK OBAMA: HERANÇAS, ESTRATÉGIAS E DESAFIOS. In.: MORAES, Reginaldo Carmello Correa de; MENEZES, Henrique Zeferino de. (Org.). **A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO OBAMA**. 1ed. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017, v. 1, p. 121-164.

MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago; VIGEVANI, Tullo. Instituições e política comercial nos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 1, 2017, p. 45-77. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ecos/v26n1/1982-3533-ecos-26-01-00045.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2021.

MENDONÇA, Filipe. **Entre a teoria e a história: a política comercial dos Estados Unidos na década de 1980**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MENDONÇA, Filipe. **A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na história política comercial dos Estados Unidos**. 2013. 321f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

MILDNER, Stormy-Annika; SCHMUCKER, Claudia. The battle of the giants: US trade policy vis-à-vis China. **C ESifo Forum**, v. 20, n. 01, 2019, p. 03-10. Disponível em: <<https://www.cesifo.org/en/publikationen/2019/article-journal/battle-giants-us-trade-policy-vis-vis-china>>. Acesso em: 16 mai. 2021

MONTENEGRO, Renan Holanda. Crise ou afirmação da hegemonia americana? Arrighi, Wallerstein, Fiori e Zakaria. **Estudos internacionais**, v. 3 n. 2, p. 247-265, 2015.

NAVARRO, P.; ROSS, W. Scoring the Trump economic plan: trade, regulatory, and energy policy impacts. **Peterson Institute for International Economics (PIIE)**, Washington, D.C., 2016. Disponível em: <https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

NSARCHIVE a. National Security Archive. **The U.S.-Japan Project: Diplomatic, Security, and Economic Relations Since 1960**. Disponível em: <<https://nsarchive.gwu.edu/project/us-japan-project>>. Acesso em: 30 abr. 2021

NSARCHIVE b. National Security Archive. **Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part II, 1977-1992**. Disponível em: <<https://nsarchive.gwu.edu/japan-united-states-diplomatic-security-economic-relations-part-ii-1977-1992>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

NSARCHIVE c. National Security Archive. **Chronology of U.S.-China Relations, 1784-2000**. Disponível em: <<https://history.state.gov/countries/issues/china-us-relations>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

NSARCHIVE a. National Security Archive. **Document 4. Memorandum of Conversation (S), Secretary of State Haig, Foreign Minister Ito, et al., Subject: General Foreign Policy, Automobiles, Defense, North South, March 23, 1981**. Disponível em: <<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB175/japan2-04.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

NSARCHIVE b. National Security Archive. **Document 6. Memorandum for the President (no classification), from USTR Brock, Subject: Japanese Trade Barriers, December 18, 1981**. Disponível em: <<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB175/japan2-06.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

PAUTASSO, Diego. DESENVOLVIMENTO E PODER GLOBAL DA CHINA: A POLÍTICA MADE IN CHINA 2025. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 16, jul./dez. 2019, p.183-198. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/88779/54807>>. Acesso em: 10 mai. 2021

PASZAK, Paweł. **China-U.S. Trade War: Origins, Course and Consequences**. Warsaw Institute, Special Report, 2020. Disponível em: <<https://warsawinstitute.org/china-u-s-trade-war-origins-course-and-consequences/>>. Acesso em: 19 set. 2020.

PECEQUILO, Cristina. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEKKANEN, S. M.; RAVENHILL, J.; FOOT, R. **International Relations of Asia**. Estados Unidos: Oxford University Press, 2014.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.

QIU, Larry D.; WEI, Xing. China–US trade: implications on conflicts. **China Economic Journal**, v. 12, n. 2, 2019, p. 175-194.

RUSSELL, George. Trade Face-Off: A dangerous U.S.-Japan confrontation. **Time**. 13 Abr. 1987. Disponível em: <<http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,964003,00.html>>. Acesso em: 20 abr. 2021

SCHEIPL, Thomas; BOBEK, Vito; HORVAT, Tatjana. Trade War between the USA and China: Impact on an Austrian Company in the Steel Sector. **Naše gospodarstvo/Our Economy**, v. 66, n. 01, 2020, 39–51.

SCHERRER, Christoph; ABERNATHY, Elizabeth. Trump's Trade Policy Agenda. **Intereconomics**, v. 52, n. 6, 2018, p. 364-369. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/321673687_Trump%27s_Trade_Policy_Agenda>. Acesso em 19 jan. 2020.

SCHWARZENBERG, Andres B. **Congressional Research Service. Section 301 of the Trade Act of 1974**. Aug. 2020. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>>. Acesso em 25 set. 2020.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: the partial power**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SHE, Gangzheng. 以色列与中国建交的历史考察 — 基于以色列国家档案馆涉华解密文件的解读 (Historical Analysis of the Establishment of Diplomatic Relations between Israel and China: An Interpretation of the Declassified Documents in the Israel State Archives). **西亚非洲 (West Asia and Africa)**, v. 3, 2017. Disponível em: <<http://www.xyfzqk.org/UploadFile/Issue/xiymr1tc.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SIDER, Kammogne Josiane. Sino-American Clash of Hegemony: An Analysis of US-China Trade War. **Open Journal of Political Science**, v. 10, n. 1, 2020, p. 15-26. Disponível em: <https://www.scirp.org/pdf/ojps_2019121315454661.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.

SUTTER, Karen M. **U.S.-China Trade Relations**. Congressional Research Service (CRS). Version 13, Updated, 2021. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF11284.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

TZOGOPOULOS, George N.. Sino-American relations under Trump. In.: WAECHTER, Matthias; MARHOLD, Hartmut (Org.). **Europe - Against the Tide**. 1 ed. 2019, p. 159 - 168. Disponível em: <<https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845292762-159/sino-american-relations-under-trump>>. Acesso em: 10 mai. 2021

UN. United Nations Digital Library. **Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations**. 1972. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/192054>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

URATTA, Shujiro. US–Japan Trade Frictions: The Past, the Present, and Implications for the US–China Trade War. **Asian Economic Policy Review**, v. 15, n. 1, 2019. Disponível em:<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/aepr.12279>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

URIU, Robert M. **Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy**. New York: Oxford University Press, 2009.

USTR. United States Trade Representative. **2019 Report to Congress On China's WTO Compliance**. 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Report_on_China's_WTO_Compliance.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

USTR b. United States Trade Representative. **ECONOMIC AND TRADE AGREEMENT BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA - FACT SHEET**. 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/US_China_Agreement_Fact_Sheet.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2021.

USTR c. United States Trade Representative. **ECONOMIC AND TRADE AGREEMENT BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA**. 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2021.

VASWANI, Karishma. US-China trade deal: Five things that aren't in it. **BBC**. Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-51130434>>. Acesso em: 16 mai. 2021

VIGEVANI, Tullo; MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. **Poder e comércio: a política comercial dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

WALLIN, Emilie; ÅSTRÖM, Emelie. **“Trade wars are good, and easy to win”**: A study of Trump's steel tariffs and international trade. 2018. Dissertação. Umeå University, Umeå, Suécia, 2018. Disponível em: <<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-149619>>. Acesso em: 15 mar. 2021

WANG, Dong. China's Trade Relations with the United States in Perspective. **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 39, n. 3, 2010, p. 165-210. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/186810261003900307>>. Acesso em: 16 mai. 2021

WASHINGTON TIMES. **Trump taps China hawk Robert Lighthizer to take over talks with Beijing**. 2018. Disponível em: <<https://www.washingtontimes.com/news/2018/dec/3/donald-trump-taps-robert-lighthizer-china-hawk-tak/>>. Acesso em: 21 set. 2020.

WEBB, Michael C.; KRASNER, Stephen D. Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment. **Review of International Studies**, v. 15, n. 2, Special Issue on the Balance of Power, p. 183-198, 1989. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20097178?origin=JSTOR-pdf&seq=1>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

WESTCOTT, Ben. No matter what trade deal is struck, the US and China are worlds apart. Huawei is the proof. **CNN**. Hong Kong, Mar. 2019. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2019/03/27/asia/huawei-us-lawsuit-china-intl/index.html>>. Acesso em: 16 mai. 2021

WTO. **The US-China Trade War: A Timeline**. 2019. Disponível em: <<https://wtocenter.vn/chuyen-de/13504-the-us-china-trade-war-a-timeline>>. Acesso em: 20 mai. 2021

YU, M. Introduction to the Special Issue on Understanding the Current China-U.S. ‘Trade War’. **China Economic Journal**, Londres, v. 12, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/17538963.2019.1616919>>. Acesso em: 18 set. 2020.

YUECHUN, Jiang. What can we learn from U.S.-Japan trade war of 1980s?. **CGTN**. Pequim, Jul. 2019. Disponível em:<<https://news.cgtn.com/news/2019-07-11/Lessons-from-U-S-Japan-trade-war-of-1980s-IcWJh9RjAQ/index.html>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

ZENG, Ka. **Trade threats, trade wars: bargaining, retaliation, and American coercive diplomacy**. University of Michigan Press, 2004.

APÊNDICE A: Presença dos Estados Unidos no comércio do Japão de 1970 a 1980 (em milhões de dólares)

	Exportações	Importações	Saldo dos Estados Unidos
1970	4.652	5.855	-1.223
1971	4.055	7.259	-3.204
1972	4.963	9.064	-4.101
1973	8.313	9.676	-1.363
1974	10.679	12.338	-1.659
1975	9.563	11.268	-1.705
1976	10.145	15.504	-5.359
1977	10.552	18.623	-8.101
1978	12.885	24.458	-11.575
1979	17.579	26.243	-8.664
1980 (Jan-Mai)	8.428	12.353	-3.925

APÊNDICE B: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com o Japão de 1985 a 2000 (em milhões de dólares)

	Exportações	Importações	Saldo dos Estados Unidos
1985	22.630,9	68.782,9	-46.152,0
1986	26.881,6	81.911,0	-55.029,4
1987	28.248,6	84.574,9	-56.326,3
1988	37.725,3	89.518,9	-51.793,6
1989	44.493,7	93.552,5	-49.058,8
1990	48.579,5	89.684,0	-41.104,5
1991	48.125,3	91.510,6	-43.385,3
1992	47.812,7	97.413,7	-49.601,0
1993	47.891,5	107.246,4	-59.354,9
1994	53.487,6	119.155,8	-65.668,2

	Exportações	Importações	Saldo dos Estados Unidos
1995	64.342,7	123.479,3	-59.136,6
1996	67.606,6	115.187,1	-47.580,5
1997	65.548,6	121.663,3	-56.114,7
1998	57.831,0	121.845,1	-64.014,1
1999	57.466,0	130.863,8	-73.397,8
2000	64.924,4	146.479,4	-81.555,0

APÊNDICE C: Comércio dos Estados Unidos de mercadorias com a China de 1985 a 2020 (em milhões de dólares)

	Exportações	Importações	Saldo dos Estados Unidos
1985	3.855,7	3.861,7	-6,0
1986	3.106,3	4.771,0	-1.664,7
1987	3.497,3	6.293,6	-2.796,3
1988	5.021,6	8.510,9	-3.489,3
1989	5.755,4	11.989,7	-6.234,3
1990	4.806,4	15.237,4	-10.431,0
1991	6.278,2	18.969,2	-12.691,0
1992	7.418,5	25.727,5	-18.309,0
1993	8.762,9	31.539,9	-22.777,0
1994	9.281,7	38.786,8	-29.505,1
1995	11.753,7	45.543,2	-33.789,5
1996	11.992,6	51.512,8	-39.520,2
1997	12.862,2	62.557,7	-49.695,5
1998	14.241,2	71.168,6	-56.927,4
1999	13.111,1	81.788,2	-68.677,1
2000	16.185,2	100.018,2	-83.833,0
2001	19.182,3	102.278,4	-83.096,1
2002	22.127,7	125.192,6	-103.064,9

	Exportações	Importações	Saldo dos Estados Unidos
2003	28.367,9	152.436,1	-124.068,2
2004	34.427,8	196.682,0	-162.254,3
2005	41.192,0	243.470,1	-202.278,1
2006	53.673,0	287.774,4	-234.101,3
2007	62.936,9	321.442,9	-258.506,0
2008	69.732,8	337.772,6	-268.039,8
2009	69.496,7	296.373,9	-226.877,2
2010	91.911,1	364.952,6	-273.041,6
2011	104.121,5	399.371,2	-295.249,7
2012	110.516,6	425.619,1	-315.102,5
2013	121.746,2	440.430,0	-318.683,8
2014	123.657,2	468.474,9	-344.817,7
2015	115.873,4	483.201,7	-367.328,3
2016	115.594,8	462.420,0	-346.825,2
2017	129.997,2	505.165,1	-375.167,9
2018	120.281,2	538.514,2	-418.232,9
2019	106.448,4	450.760,4	-344.312,0
2020	124.485,4	434.749,0	-310.263,5