

A GUERRA COMERCIAL ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA (2018-2020): GEOECONOMIA E COMPETIÇÃO TECNOLÓGICA

Italo Poty¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a guerra comercial a partir da discussão sobre o déficit comercial sob as perspectivas dos Estados Unidos e da China, visando a avançar no debate ao caracterizar a natureza tecnológica da disputa, e como ela se deu dentro da estrutura da ordem liberal internacional, através da Organização Mundial do Comércio. A análise será feita, do ponto de vista teórico, com base no conceito de geoeconomia, que consiste no uso de instrumentos econômicos no nível internacional, tais como política comercial, investimento externo, sanções econômicas, entre outros, com a finalidade de atingir objetivos geopolíticos. A metodologia de pesquisa utilizada foi qualitativa, principalmente, com suporte pesquisa quantitativa: a parte qualitativa foi feita a partir da análise de documentos oficiais dos governos da China e dos Estados Unidos, em combinação com literatura especializada sobre o tema; a parte quantitativa, a partir de dados do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio (OMC), do United States Census Bureau (Census) e da American Association for the Advancement of Science (AAAS), relativos a comércio e investimento da China e dos Estados Unidos no período analisado. O principal resultado da pesquisa foi constatar que a disputa comercial sino-americana não se limita à esfera do comércio, mas sim está relacionada ao contexto maior de disputa geopolítica entre os dois países, na qual a corrida tecnológica tem papel central. A conclusão é que se trata de uma guerra comercial-tecnológica deflagrada pelos Estados Unidos com o objetivo de conter os avanços tecnológicos chineses, que vem catalisando seu crescimento econômico e seu poder militar.

Palavras-chave: Estados Unidos; China; Guerra Comercial.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói – RJ, Brasil, E-mail: italopoty29@gmail.com – ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2275-0665>

INTRODUÇÃO

Em 1º de março de 2018, Trump anunciou tarifas em produtos importados feitos de aço e alumínio tendo a China o principal alvo e isentando o Canadá e a União Europeia, além de outros aliados. Em retaliação, a China aplicou tarifas a produtos importados dos Estados Unidos, num processo que ficou conhecido como a guerra comercial entre as duas maiores economias do mundo. Em novembro de 2018, os Estados Unidos impuseram tarifas num montante de 250 bilhões de dólares em produtos chineses, o que foi respondido pela China com tarifas em 110 bilhões em produtos americanos. No encontro do G20 ocorrido em Buenos Aires, em dezembro do mesmo ano, os presidentes de ambos os países conversaram e decidiram por uma trégua temporária, enquanto negociariam um acordo comercial mais amplo nos próximos 90 dias. Entretanto, após os diálogos não resultarem em consenso, os Estados Unidos voltaram a impor novas tarifas em produtos chineses, sofrendo contramedidas do país asiático de volta. Na sequência, a administração Trump foi além na competição com a China, determinando restrições a empresas chinesas da área de telecomunicações, acusou a China de manipular o câmbio do yuan e ameaçou suspender os investimentos externos diretos americanos no país.

O argumento principal do governo Trump para justificar a deflagração da guerra comercial foi o crescente déficit no comércio bilateral com a China. Entretanto, a partir dos documentos e da literatura analisados nesta pesquisa, pode-se caracterizar a guerra comercial a partir de sua natureza tecnológica. Isto é, seu objetivo principal não era sanar o déficit comercial, mas sim frear o desenvolvimento tecnológico chinês e sua ascensão nas cadeias globais de valor, dentro uma lógica de competição geopolítica entre Estados Unidos e China. Neste caso, tal competição se dá pela via da geoeconomia, isto é, pelo emprego de instrumentos de economia internacional, como a elevação de tarifas e imposição de restrições a empresas estrangeiras, com a finalidade de atingir objetivos geopolíticos.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em três seções: a primeira trata dos definições e debates sobre os conceitos de guerra comercial, protecionismo e geoeconomia; na segunda, o tema é a elevação do perfil protecionista dos Estados Unidos e o debate sobre o déficit comercial com a China; na terceira, é feita uma análise sobre as várias medidas tomadas pelo governo norte-americano, em conjunto com as tarifas sobre importações, com o objetivo de atingir as empresas de alta tecnologia chinesas.

GUERRA COMERCIAL, PROTECIONISMO E GEOECONOMIA

Em maio de 2018, as tarifas americanas relativas a produtos importados chineses eram em média de 3,1%, enquanto a China aplicava tarifas, em média, de 8,8% nos produtos importados americanos. As tarifas chinesas eram mais altas devido ao fato de a China ser um membro mais recente da OMC e ainda ser considerado um país em desenvolvimento. Hanson (2020, p. 1) descreve de modo panorâmico como a aumento das tarifas evoluiu ao longo de dois anos desde a deflagração da guerra comercial:

Over the course of about 24 months, tariffs have jumped up to where they are today, reaching about 18% on average in the United States on imports from China, and in China around 20% on imports from the U.S. By the end of the year, they're potentially set to go up further, such that by early 2020 U.S. tariffs on imports from China will cover almost 97% of imports from the country. At that point, the trade war will be in full form. The recently completed Phase One tariff deal between the U.S. and China will scale back these tariffs only modestly (and not at all on the China side).

Uma guerra comercial se caracteriza pela imposição recíproca de tarifas a produtos importados e barreiras comerciais entre os dois países, o que vai diretamente contra o princípio de livre-comércio. De acordo com Strange (2020, p. 26), pode-se definir livre-comércio da seguinte maneira:

In liberal political economy, free trade refers to voluntary or uncoerced exchange relations between self-motivated economic agents in a market environment. In practice, free trade normally means trade in a market environment where monopolistically imposed and discriminatorily applied laws, tariffs, taxes, duties, and quotas designed to control and limit imports are absent. More generally, a free trade policy is one that removes restrictions from trade and seeks to promote a competitive allocation of scarce resources in a market context.

O conceito surgiu de modo organizado e sistematizado no século XVIII, com as ideias publicadas por Adam Smith no clássico “Riqueza

das Nações”, em que analisava os princípios da divisão do trabalho, da especialização e do comércio em uma economia de mercado competitiva como base do crescimento econômico. No início do século XIX, David Ricardo, partindo das ideias de Smith, elaborou sua teoria das vantagens comparativas, que justificava o livre-comércio internacional. No campo político, a Grã-Bretanha, ao longo do século XIX, tornou o livre-comércio um dos pilares de sua política externa econômica (STRANGE, 2020).

No período entreguerras, o livre-comércio perdeu credibilidade tanto no campo teórico quanto no campo político, num momento em que as relações internacionais, na dimensão econômica, ficaram marcadas pelo nacionalismo exacerbado, pelo protecionismo, por guerras comerciais e pela formação de blocos econômicos (JACKS; NOVY, 2020). De 1945 até os anos 1980, a política econômica da maioria dos países do sistema internacional foi pautada pelo keynesianismo, por um lado, e pelo modelo econômico soviético, por outro.

Após a Segunda Guerra Mundial, o liberalismo levado adiante pelos Estados Unidos no processo de construção da ordem foi diferente do liberalismo clássico do século XIX. Ruggie (1982) o definiu como *embedded liberalism*, no qual o livre comércio é limitado pelos mecanismos de proteção social domésticos. Em lugar do nacionalismo dos anos 1930, o sistema deveria ter um caráter multilateral, ao mesmo tempo em que seria permitida a intervenção do Estado na economia para garantir a segurança social interna, com a finalidade de evitar tanto o retorno do fascismo quanto a expansão do socialismo. Neste sentido, Zeiler (1998, p. 339) afirmou que “*It actually was a key component in embedded trade liberalism, the central feature of the GATT order after the war because of the demand from voters, politicians, producers, and workers in all nations to maintain various forms of protectionism*”.

Desde os anos 1980, o livre-comércio voltou a ser uma pauta de política externa dominante no cenário internacional, com a adoção do neoliberalismo pelos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, que preconizavam a abertura e desregulamentação dos mercados em nível global, em favor do livre-comércio, de reformas pró-mercado e contra o padrão de política econômica anterior em que a intervenção do Estado na economia era aceitável. De acordo com Strange (2020, p. 26-27):

In more recent times, the doctrine has returned spectacularly, with the near universal rise to policy dominance of market-

favoring neoliberalism. Reflecting this virtual consensus, states, alongside global and regional economic governance institutions and organizations, have strongly promoted and institutionalized free trade over the past five decades through the liberalization and deregulation of economic relations worldwide. This is perhaps most evident in the case of the World Trade Organization (WTO), an organization of some 164 state members that, since its launch as successor to the General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) in 1995, has legally consolidated the system of nondiscriminatory and tariff-light international trade.

Contudo, é importante observar que, na prática, os Estados Unidos promoveram a abertura comercial dos outros países, mas não a sua própria. No contexto de adoção de políticas neoliberais, pelo contrário, as tendências protecionistas norte-americanas aumentaram. As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo questionamento interno do internacionalismo do pós-guerra, em que os Estados Unidos aceitaram certas desvantagens econômicas em favor da consolidação de sua liderança na ordem liberal internacional, no cenário de competição estratégica com a União Soviética. Com a distensão da Guerra Fria nos anos 1970 e ascensão do Japão e da Alemanha como potências industriais concorrentes, as demandas protecionistas das empresas americanas ganharam força no campo político. Desta maneira, o *design* institucional da política comercial foi alterado significativamente, dando maior acesso a grupos com interesses protecionistas em seu processo de formulação (MENDONÇA et al, 2017).

Entre 1979 e 1988, houve uma mudança mais profunda na política comercial na direção do protecionismo, quando se observou a tomada de medidas unilaterais contra seus principais concorrentes econômicos de maneira mais comum e frequente. De acordo com Mendonça et al (2017, p. 47):

Exemplo marcante desse período é a utilização da Seção 301 da lei comercial, pela qual o United States Trade Representative (USTR) exigia a abertura de setores econômicos de parceiros comerciais sob a pena impor restrições de acesso ao mercado dos EUA. Brasil, Comunidade Europeia, Coreia do Sul, Índia, Japão e Taiwan foram alvos dessas medidas. Tal

investidura acabou por minar a resistência de muitos países a negociarem a Rodada Uruguai do GATT. Essa postura mais agressiva foi, contudo, exercida em meio a uma tensão entre o desejo de acesso de grupos protecionistas ao processo de formulação de política comercial e os obstáculos impostos pelo Executivo, mais pró-livre-comércio.

As medidas relativas a tarifas comerciais tomadas pela administração Trump desde março de 2018 representaram uma elevação do perfil protecionista dos Estados Unidos em curso desde os anos 1970. Este tipo de ação na política de comércio internacional pode ser compreendido como um instrumento geoeconômico. A geoeconomia consiste no uso de instrumentos de política econômica voltados para o exterior com a finalidade de atingir objetivos geopolíticos. Neste sentido, a guerra comercial iniciada por Trump teria como objetivo principal, em última instância, a contenção da ascensão da China, percebida como maior ameaça a um dos interesses nacionais vitais para a grande estratégia americana, que seria impedir o surgimento de um *hegemon* regional na Eurásia.

Um dos instrumentos geoeconômicos utilizados no tempo presente, de acordo com Blackwill e Harris (2016), é a política comercial, que pode ser operada de modo indutivo ou coercitivo. Scherrer e Abernathy (2017) analisam a política comercial proposta no primeiro ano de seu mandato como instrumento de indução, antes da deflagração da guerra comercial no ano seguinte. Para os autores, a interpretação das proposições de Trump para o comércio na campanha e no início de seu mandato como protecionistas estariam equivocadas, pois o objetivo na verdade seria usar o argumento do déficit comercial dos Estados Unidos para pressionar seus parceiros comerciais a abrirem mais seus mercados.

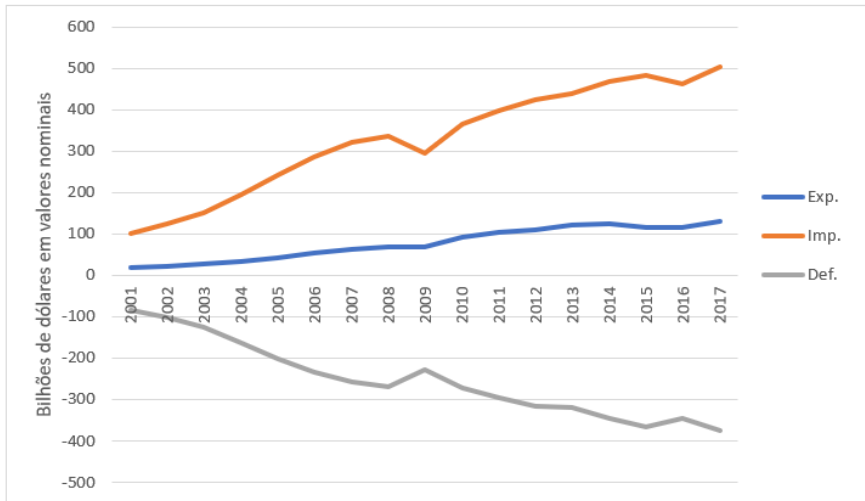
Assim, empresas estrangeiras que fossem grandes exportadoras para o mercado americano iriam pressionar seus governos internamente para que cedessem às demandas de Trump, devido ao alarme causado por seus discursos de caráter protecionista quando tratava de comércio internacional. Portanto, a ação trumpista não seria um protecionismo *stricto sensu*, mas uma forma de conseguir a abertura de mercados externos: *“there is good reason to believe that his “America First” strategy includes the threat of protectionism but aims to gain access to other countries’ markets for the US’s technologically advanced companies”* (SCHERRER; ABERNATHY,

2017, p. 369). Entretanto, de acordo com Blackwill e Harris (2016), a política comercial, tal como operada pela administração Trump, funciona como um instrumento geoeconômico de caráter coercitivo. Vamos analisar na seção adiante como se deu a elevação do perfil protecionista dos Estados Unidos, na forma de uma política comercial coercitiva.

COMPETIÇÃO GEOECONÔMICA: ELEVAÇÃO DO PERFIL PROTECIONISTA DOS ESTADOS UNIDOS

Em 2018, Trump colocou em prática sua política protecionista. O principal propósito de Trump, em última instância, seria conter o crescimento econômico chinês, principalmente do ponto de vista qualitativo, visando à interrupção da escalada da China nas cadeias globais de valor. A premissa central para justificar a deflagração da guerra comercial foi o crescente déficit dos Estados Unidos em relação à China, que vem desde o início dos anos 1990, como vimos no Gráfico 1 (página 71). A partir de 2001, com a entrada da China na OMC, o déficit aumentou significativamente, como se pode observar no Gráfico 6.

Gráfico 6: Aumento do déficit com a entrada da China na OMC (2001-2017)



Fonte: Elaboração própria com base em Census (2021).

A administração Trump expressou a necessidade de redução do déficit comercial, que de acordo com a USTR era de 376 bilhões de dólares em 2017, em 200 bilhões (DAVIS; WEI, 2018), e de pressionar a China a mudar sua política industrial considerada “injusta”, conforme relatório da USTR de março de 2018 (USTR, 2018). Neste sentido, foram colocados quatro argumentos como justificativa: primeiro, que no comércio bilateral sino-americano o superávit beneficia a China e o déficit prejudica a economia americana; segundo, que as principais causas para o desequilíbrio na balança comercial entre China e Estados Unidos são os subsídios estatais para as empresas chinesas e políticas tarifárias injustas; terceiro, que para resolver tal desequilíbrio a única solução seria reduzir as exportações chinesas através de altas tarifas nos produtos chineses exportados para os Estados Unidos; quarto, que o objetivo primordial da resolução do desequilíbrio comercial desfavorável aos Estados Unidos é forçar a China a permanecer na posição de especialização em segmentos industriais de baixo valor agregado, de modo que os Estados Unidos sustentem sua posição privilegiada com poder de monopólio nos segmentos de alto valor agregado das cadeias globais de valor (YU; ZHANG, 2019).

A postura da China em relação à guerra comercial foi reativa, aplicando retaliações às tarifas levantadas pelos Estados Unidos. Em setembro de 2018, o Conselho de Estado do governo chinês divulgou um *white paper* chamado *The Facts and China's Position on China-US Trade Friction*, no qual expõe sua visão oficial a respeito da guerra comercial. O governo chinês caracteriza a administração Trump da seguinte maneira:

Since taking office in 2017, the new administration of the US government has trumpeted “America First”. It has abandoned the fundamental norms of mutual respect and equal consultation that guide international relations. Rather, it has brazenly preached unilateralism, protectionism and economic hegemony, making false accusations against many countries and regions - particularly China - intimidating other countries through economic measures such as imposing tariffs, and attempting to impose its own interests on China through extreme pressure (CHINA, 2018, p. 4).

O governo de Xi Jinping afirmou que a China responderia inicialmente às iniciativas de Trump partindo da perspectiva da busca

pelos interesses comuns para ambas as partes e pela manutenção das regras comerciais da ordem liberal. Enquanto a China teria buscado o diálogo e a concertação, os Estados Unidos teriam mantido uma postura contraditória e de constantes ataques à China, causando prejuízos às relações econômicas e comerciais estabelecidas pelos dois países por um longo período, por meio da cooperação. Isto seria, na visão do governo chinês, uma grave ameaça ao sistema multilateral de comércio global e ao princípio do livre-comércio. Ou seja, a China adotou, no campo do discurso, a postura de defensora das regras e normas da ordem liberal internacional.

Um dos argumentos centrais da China é que os mercados chinês e americano são complementares e que as divisões do comércio bilateral são essencialmente baseadas nas vantagens comparativas de cada país. A partir desta perspectiva, entende-se que os produtos americanos são intermediários e de alta qualidade nas cadeias globais de valor, e os Estados Unidos exportam principalmente capital e bens intermediários para a China. Os produtos chineses estão situados nas partes baixas e intermediárias das cadeias globais de valor, e a China exporta principalmente bens de consumo e produtos finais.

De acordo com Qiu, Zhan e Wei (2019), o comércio bilateral sino-americano teria sido benéfico para as duas partes no longo prazo. A China se beneficiou das relações comerciais com os Estados Unidos, que ofereceram grande demanda para os produtos chineses, para promover seu desenvolvimento e aumentar a qualidade de vida de sua população. No processo de globalização econômica, a cooperação com os Estados Unidos contribuiu significativamente para a integração das empresas chinesas às cadeias globais de valor, representando uma grande vantagem externa em favor do crescimento econômico chinês. Em relação à inovação tecnológica e gestão de mercado, as empresas americanas que investiram na China foram importantes por terem servido de modelo para as empresas chinesas, que puderam aprender e adotar as técnicas de inovação de empresas do país capitalista mais avançado.

Os Estados Unidos, por sua vez, se beneficiaram da entrada no enorme mercado consumidor chinês, além de os investimentos de suas empresas na China terem oferecido oportunidades de negócio vantajosas que resultaram em maior crescimento econômico para a economia americana, além de serem benéficas para o seu mercado consumidor interno. Os produtos de baixo custo importados da China em grande quantidade tiveram o efeito de reduzir os níveis de inflação nos Estados Unidos (QIU; ZHAN; WEI, 2019). O governo chinês defende suas práticas com base nesse mesmo argumento de benefícios mútuos e complementaridade:

Since the beginning of the new century in particular, alongside rapid progress in economic globalization, China and the US have observed bilateral treaties and multilateral rules such as the WTO rules, and economic and trade relations have grown deeper and wider. Based on their comparative strengths and the choices of the market, the two countries have built up a mutually beneficial relationship featuring structural synergy and convergence of interests. Close cooperation and economic complementarity between China and the US have boosted economic growth, industrial upgrading and structural optimization in both countries, and at the same time enhanced the efficiency and effectiveness of global value chains, reduced production costs, offered greater product variety, and generated enormous benefit for businesses and consumers in both countries (CHINA, 2018, p. 3).

Um dos principais pontos criticados por Trump em relação ao comércio com a China, todavia, foi justamente sua entrada na Organização Mundial do Comércio. Esse fato teria tido influência prejudicial à economia americana, desacelerando seu crescimento e reduzindo o nível de empregos em razão da competitividade maior dos produtos chineses exportados para o mercado americano. A China, por sua vez, respondeu no *white paper* supracitado que vem cumprindo as regras e normas da Organização Mundial do Comércio desde que se tornou país-membro, em 2001. O nível geral de tarifas em produtos importados, que em média era de 15,3%, caiu para 9,8% em 2010, de acordo com o compromisso firmado com a OMC. Desde então, a China teria promovido a liberalização do comércio e dos investimentos, assinado acordos de livre-comércio com outros países e cedido tarifas preferenciais a países menos desenvolvidos.

Em relação ao direito de propriedade intelectual, o governo chinês afirma que desde o ano 2000, uma emenda da lei de propriedade intelectual garante mais proteção à inovação tecnológica tanto chinesa quanto estrangeira. Outro argumento levantado neste sentido é que os relatórios divulgados pela Câmara de Comércio Americana na China, entre 2011 e 2018, vem afirmando positivamente os avanços da China em termos de respeito à propriedade intelectual. Contudo, de acordo com Cheung (2011), fazia parte da estratégia de desenvolvimento da tecnologia autóctone a imitação e adaptação de tecnologias estrangeiras.

Sobre as alegações do governo americano de que a China promove competição injusta ao subsidiar suas empresas, o que contribuiria para o déficit comercial ao reduzir custos e aumentar a competitividade dos produtos chineses no mercado americano, Pequim afirma que subsídios são utilizados largamente por vários países, inclusive os Estados Unidos, e que a China o faz em consonância com as regras e obrigações definidas pela OMC. O governo chinês afirma que o déficit comercial dos Estados Unidos com a China tem um caráter estrutural, com base no conceito de vantagens comparativas² e divisão internacional do trabalho:

The gap in China-US trade in goods is a natural outcome of the US economic structure, and a result of the two countries' comparative strengths and the international division of labor. The persistent and growing gap in trade in goods between the two countries is a result of a number of factors, rather than China's intent (CHINA, 2018, p. 20)

Um dos principais passos da integração da China à ordem liberal internacional foi a entrada na OMC, que é o sistema multilateral de comércio global baseado em normas e regras liberais. Na visão da administração Trump, a China está longe de ser uma economia de mercado livre, o que é um critério essencial para fazer parte da organização. Antes de sua entrada, em 2001, a China se comprometeu a realizar reformas econômicas demandadas pelos outros países, em especial os Estados Unidos. O acordo de entrada assinado pela China continha uma série de compromissos específicos a serem implementados em um prazo determinado. Os Estados Unidos anualmente publicam relatórios, por meio da USTR, relativos ao cumprimento dos compromissos assumidos pela China. Tais relatórios fazem verificações em nove grandes categorias da OMC, que são: direitos comerciais, regulação de importações, regulação de exportações, políticas

² Sobre o debate acerca do argumento da China com base nas vantagens comparativas, Yu e Zhang (2019) partem desse ponto de vista e defendem que o déficit tenderia a se manter no longo prazo devido a seu caráter estrutural, enquanto Qiu e Wei (2019) argumentam que é difícil demonstrar vantagens comparativas empiricamente, com base nos trabalhos de Balassa (1965), Yue e Hua (2002) e Zhang, Ebberts e Mulder (2012). Ju, Wei e Ma (2015) encontraram inconsistências na aplicação da teoria das vantagens comparativas na análise do comércio bilateral sino-americano entre 1992 e 2011. Ferrantino et al (2010) demonstraram que o crescimento nas exportações de produtos com tecnologia de ponta pode ser atribuído principalmente às empresas que contaram com investimento externo e políticas preferenciais do governo chinês.

internas que afetem o comércio, investimentos, agricultura, direitos de propriedade intelectual, serviços e base legal (QIU; WEI, 2019).

Na visão da USTR, em 2001, a entrada da China na OMC seria uma etapa fundamental para sua integração no mercado internacional em razão da necessidade de adequação da economia chinesa ao sistema baseado nas regras da organização e dos critérios liberais de abertura e transparência do mercado (USTR, 2001). Ou seja, tal iniciativa estava em consonância com a estratégia de engajamento com a finalidade de contenção da China. Entretanto, ao longo do tempo, esse objetivo não se materializou. No relatório da USTR de 2017, acerca dos compromissos da China com a OMC, foi reportado que o governo chinês ainda adotava inúmeras políticas intervencionistas que aumentam as barreiras comerciais a produtos e serviços importados e mantinha políticas industriais que forçavam as empresas estrangeiras a transferir tecnologia para a China (USTR, 2017).

Ou seja, a China não estaria cumprindo com os critérios da OMC, o que deixaria os outros países membros em desvantagem. A China se beneficiou de ser membro da organização, alcançando uma posição dominante nas exportações para o mercado global, ao mesmo tempo em que obtinha crescentes superávits comerciais em relação aos Estados Unidos. Em comparação com outros países asiáticos, por exemplo, a exportação de serviços americanos para a China é significativamente menor em alguns setores em que os Estados Unidos são fortes, como serviços bancários, seguros, serviços relativos à internet. A razão alegada pela USTR é que a China impõe restrições às firmas americanas, o que não condiz com as regras de livre comércio da OMC (QIU; WEI, 2019).

A OMC possui um instrumento para resolução de controvérsias quando há contenciosos entre dois países membros relativos às práticas comerciais do outro em termos de convergência com as regras da organização, chamado Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Os Estados Unidos frequentemente acionaram esse mecanismo contra a China para defender seus interesses e tentar forçar o país asiático a se comportar de acordo com as regras da OMC. Tomando como base os relatórios da USTR entre 2002 e 2017, os Estados Unidos acionaram a OSC vinte vezes contra a China, das quais nove foram resolvidas e onze estão em andamento. Os contenciosos foram relacionados principalmente a vantagens fiscais, subsídios, restrições às importações e exportações, *antidumping*, tarifas compensatórias, direitos de propriedade intelectual e serviços de informação financeira.

Quadro 4: Contenciosos iniciados pelos Estados Unidos em relação à China na OSC

Ano	Tema da resolução de conflitos	Status
2004	Taxa de valor agregado em circuitos integrados	Resolvido
2006	Autopeças importadas	Resolvido
2007	Subsídios proibidos	Resolvido
	Aplicação de direitos de propriedade intelectual	Resolvido
	Abertura econômica para livros, cinema e música	em andamento
2008	Serviços de informação financeira	Resolvido
	Subsídios a marcas famosas	Resolvido
2009	Restrições de exportação de matérias primas	Resolvido
2010	Serviços de pagamento eletrônico	em andamento
	Tarifas de <i>antidumping</i> e compensação para aço elétrico de grão orientado	em andamento
	Subsídios a substituição de importação no setor de energia eólica	Resolvido
2011	Tarifas de <i>antidumping</i> e compensação em produtos de frango	em andamento
2012	Restrições a exportações de matéria prima	em andamento
	Tarifas de <i>antidumping</i> e compensação em automóveis	Resolvido
	Subsídios para empresas exportadoras de automóveis e de autopeças	em andamento
2015	Subsídios para bases de demonstração e plataformas de serviços comuns	em andamento
	Vantagens fiscais para determinadas fábricas domésticas de aeronaves	em andamento
2016	Impostos para exportação e outras restrições na exportação de algumas matérias primas	em andamento
	Apoio para produção agrícola doméstica	em andamento
	Cotas de taxas tarifárias para arroz, trigo e milho	em andamento

Fonte: Elaboração própria com base em Qiu e Wei (2019)

O OSC não foi suficiente para pressionar a China a cumprir totalmente com os princípios básicos da OMC, o que ocorreu apenas parcialmente, como se verifica no quadro acima. Conforme os anos se passaram desde a entrada na organização, cada vez menos contenciosos em relação às práticas chinesas foram resolvidos. O relatório da USTR de 2017 afirmou que foi um erro o apoio dos Estados Unidos à entrada da China na OMC, pois o país asiático estaria longe de ser uma economia aberta e liberal, não havendo cumprido os compromissos de reforma após se tornar membro do organismo multilateral.

A China conseguiu se tornar membro da OMC mesmo sem cumprir com todas as demandas liberalizantes da organização, o que lhe permitiu seguir com sua estratégia de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado ao mesmo tempo em que participa plenamente do

comércio internacional. Deste modo, a China assume uma posição, no nível do discurso, de *stakeholder* da ordem liberal, argumentando que os atritos com os Estados Unidos devem ser resolvidos por meio da cooperação, do gerenciamento das diferenças e da confiança mútua, com base nos princípios da igualdade e da racionalidade, de modo que se busque um meio termo. São citados como exemplos práticos dessas ideias os mecanismos de coordenação e diálogo tais como: *a Joint Commission on Commerce and Trade*, *o Strategic and Economic Dialogue* e *o Comprehensive Economic Dialogue*. Até o início da administração Trump, tal era a abordagem dos Estados Unidos para questionar as práticas industriais e comerciais chinesas, por meio de instrumentos de diálogo e cooperação, sejam eles bilaterais como os supracitados, seja pela via multilateral, através dos mecanismos da OMC, como vimos anteriormente. Com efeito, tal abordagem não foi capaz de enquadrar a China nas normas liberais de comércio internacional de modo suficiente em relação aos interesses dos Estados Unidos.

A guerra comercial foi além das tarifas aplicadas aos produtos chineses. O governo americano implementou medidas que visavam a restringir o acesso das empresas chinesas de tecnologia ao mercado americano e interromper as relações comerciais e intercâmbio com suas contrapartes americanas, nas quais a China tem acesso à tecnologia avançada desenvolvida pelas empresas americanas.

A NATUREZA DO CONFLITO: UMA GUERRA COMERCIAL-TECNOLÓGICA

O objetivo principal por trás do levantamento de barreiras comerciais sob o argumento do déficit era a contenção dos avanços tecnológicos alcançados pelas empresas chinesas. Deste modo, podemos classificar a competição geoeconômica sino-americana durante o governo Trump mais precisamente como uma guerra comercial-tecnológica. Iniciativas como o plano de desenvolvimento tecnológico do governo chinês intitulado *Made in China 2025* (MIC2025) são vistas como ameaça estratégica pelos Estados Unidos:

‘Made in China 2025’ aims to build up and strengthen China’s capacity as a global trade power. Keeping China from achieving this goal has become the main motivation for the United States’ continued expansion of the trade conflict. This is the most important view of the Trump

administration, which believes that doing so can prevent the Chinese economy from catching up with the U.S. economy (YU; ZHANG, 2019, p. 3).

Trump criticou, em março de 2018, os objetivos do MIC2025, que incluíam um tratamento diferenciado para empresas de acordo com a nacionalidade. Isto é, a política industrial favoreceria empresas chinesas com subsídios enquanto demandaria que empresas estrangeiras transferissem tecnologia para a indústria chinesa como condição para ter acesso ao mercado chinês.

Em 15 de maio de 2019, Trump emitiu uma ordem executiva, intitulada *Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain*, que impedia as empresas americanas de utilizarem equipamentos de telecomunicação fabricados por firmas chinesas, assim como determinava que empresas americanas não vendessem equipamentos tecnológicos para empresas chinesas sem a permissão do governo. No dia seguinte, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos incluiu a Huawei na *entity list*, que consiste em uma lista de restrições comerciais a pessoas, entidades e governos. Os inclusos nessa lista ficam sujeitos a requerimentos de licença para exportar ou importar itens específicos, tais como produtos de alta tecnologia.

Dois motivos principais foram alegados pelo governo americano para justificar essa medida: o uso de equipamento chinês nos Estados Unidos poderia tornar o país vulnerável à espionagem e a venda de tecnologia americana poderia resultar em transferência de tecnologia para o governo chinês. Essa medida afetou diretamente as empresas americanas fornecedoras da Huawei, que em 2018 haviam vendido mais de 11 bilhões de dólares em produtos e serviços para a Huawei. Além disso, as pequenas operadoras de redes sem fio e aquelas localizadas em zonas rurais também foram afetadas, pois dependem do fornecimento de equipamentos chineses em razão do preço mais favorável (HOUSER, 2020).

A Huawei é uma empresa chinesa de tecnologia fundada nos anos 1970 e que alcançou a posição de segunda maior produtora de *smartphones* no mundo em 2018, ultrapassando a norte-americana Apple e ficando apenas atrás da líder nesse mercado, a sul-coreana Samsung. Durante o governo Trump, a Huawei se tornou a empresa com capacidade de fornecer a tecnologia das redes 5G – redes móveis de quinta geração – em larga escala e baixo custo, tendo papel significativo no desenvolvimento dos

padrões globais e possuindo parcela significativa das patentes essenciais do 5G (BECKVARD; KASKA; MINÁRIK, 2019). Tal tecnologia é a próxima geração de redes sem fio a ser difundida em larga escala no mundo, devido a sua alta velocidade e baixa latência, características fundamentais para o funcionamento das novas tecnologias que vem se desenvolvendo concomitantemente, como a internet das coisas e a inteligência artificial. O 5G tem um caráter estratégico, para além de sua importância econômica:

(...)5G rollout needs to be recognised as a strategic rather than merely a technological choice. It is rational to demand the highest possible security assurance from 5G technology used for critical communication. Possible loss or interruption of availability, integrity or confidentiality in such systems could have a significant adverse effect on society. Eliminating the risk of control over such systems by an adversary state may include the elimination of Chinese products from the supply chain. Solid accountability, transparency, and risk mitigation mechanisms are the essential minimum in order to benefit from the socioeconomic benefit of 5G without jeopardising national security (BECKVARD; KASKA; MINÁRIK, 2019).

Os Estados Unidos veem como ameaça potencial não só a si mesmos, mas também a seus aliados, o papel crescente que a China vem desempenhando no fornecimento de tecnologias de comunicação, em particular o 5G. Na perspectiva americana, empresas chinesas com a Huawei e a ZTE, assim como as demais, possuem vínculos estreitos com o governo e com o exército chinês, embora tais laços não sejam explícitos. Deste modo, as empresas chinesas poderiam colaborar com os objetivos políticos e militares da China, através de espionagem industrial. Na ordem executiva de 15 de maio de 2019 foi destacada a ideia de que tecnologias da comunicação e informação são elementos fundamentais para segurança nacional:

The information and communications technology and services (ICTS) supply chain is critical to nearly every aspect of U.S. national security. It underpins our economy; supports critical infrastructure and emergency services; and facilitates the nation's ability to store, process, and transmit vast amounts of data, including sensitive information, that

is used for personal, commercial, government, and national security purposes. The ICTS supply chain must be secure to protect our national security, including the economic strength that is an essential element of our national security (USA, 2019, p. 65.316).

Nesse contexto, o Departamento de Justiça americano entrou com uma série de acusações criminais contra a Huawei e sua diretora financeira, Meng Wanzhou. As acusações, negadas pela firma chinesa, incluíam fraude bancária, obstrução da justiça e roubo de tecnologia. No fim de 2018, Meng foi presa no Canadá a pedido da justiça americana, sob a acusação de suposta violação do embargo econômico ao Irã. O governo Trump havia restabelecido todas as sanções ao Irã que foram suspensas por ocasião do acordo nuclear de 2015, além de expandi-las para exportações de petróleo, transportes marítimos e serviços bancários. De acordo com o Secretário do Comércio dos Estados Unidos, Wilbur Ross: *“For years, Chinese firms have broken our export laws and undermined sanctions, often using US financial systems to facilitate their illegal activities. This will end”* (BBC, 2019, s/p). Embora o governo americano tenha negado oficialmente que as ações contra a Huawei estariam inseridas no contexto da guerra comercial, o entendimento de Pequim foi o oposto. Uma das principais acusações à Huawei é que a empresa chinesa roubaria tecnologia americana, o que é justamente um dos pontos fundamentais alegados pela administração Trump para deflagrar a guerra comercial.

Além das tarifas e da ordem executiva, outra medida tomada no âmbito da guerra comercial foi a regulação do investimento estrangeiro nas empresas americanas de tecnologia, por meio da *Foreign Risk Review Modernization Act* (FIRREA), de 2018. Apesar de não ser explicitamente direcionada à China, a lei restringiu significativamente o investimento chinês no setor de tecnologia dos Estados Unidos, em especial a área de inteligência artificial (MAJEROWICS, 2019). Isso foi feito pois o governo chinês tem buscado investir nas empresas de alta tecnologia dos Estados Unidos por razões estratégicas, para obter acesso à tecnologia avançada no setor de inteligência artificial.

Na visão de Houser (2020), a parceria sino-americana seria mutuamente benéfica, pois, enquanto a China tinha acesso à tecnologia americana avançada, os Estados Unidos se beneficiavam do investimento estrangeiro feito pela China no país. Esse argumento dos benefícios mútuos converge com a visão oficial do governo chinês. Contudo, a ascensão da China e seu potencial de alcançar o patamar tecnológico dos Estados

Unidos fazem com que o benefício gerado pelo investimento estrangeiro chinês seja suplantado por preocupações de ordem estratégica, em razão do potencial de vigilância conferido pelas tecnologias da informação em que a China vem se destacando, como o 5G. O intercâmbio comercial com os Estados Unidos vem contribuindo para o desenvolvimento tecnológico de ponta na China, o que cria condições para seu avanço em termos militares e econômicos, que em última instância pode representar uma ameaça à hegemonia americana. Como discutido anteriormente, o MIC2025 é a base desses processos de desenvolvimento chinês na atualidade.

A redução da dependência chinesa do mercado externo no campo tecnológico, de acordo com o MIC2025, envolveu o aporte de 150 bilhões de dólares em fundos públicos e privados para aumentar a produção de chips em 50% até o ano de 2020, e tornar a China uma potência na produção dos mesmos em escala global até 2030. A China é dependente da importação de 84% das demandas de semicondutores de suas empresas. Empresas como a Huawei, a Xiaomi e a Alibaba começaram a desenvolver chips próprios a partir do MIC2025. Em 2017, a China lançou o projeto *Next Generation AI Development Plan* (AIDP), estipulando a meta de se tornar líder no setor de inteligência artificial (IA) até 2030. O plano consiste no investimento estratégico do Estado chinês no setor, incluindo compras de tecnologias necessárias de empresas estrangeiras e investimentos bilionários em *startups*. O gabinete de promoção do plano, em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia, coordena projetos relacionados à inteligência artificial e indica empresas para o governo patrocinar. Nesse contexto, 240 empresas e organizações estatais criaram uma “aliança de inteligência artificial”, para promover a integração dos recursos de IA. As grandes empresas de tecnologia chinesa Baidu, Tencent e Alibaba foram definidas como o “Time Nacional de Inteligência Artificial”, com a incumbência de impulsionar o desenvolvimento de IA em diversas categorias, incluindo veículos autônomos.

Na visão do presidente Xi Jinping, o país que for o líder em inteligência artificial estará na vanguarda do poder militar e econômico global. Além de se concentrar no desenvolvimento de IA de uso comercial, o AIDP almeja a liderança da China na governança global em IA, além do desenvolvimento de padrões internacionais. Nesse plano, a China defende a cooperação no processo de definir regras para segurança internacional e para o uso militar potencial da inteligência artificial, mantendo o discurso de *stakeholder* da ordem, ao mesmo tempo em que busca a liderança nessa tecnologia com potencial disruptivo a partir de investimentos significativos de seu orçamento público.

Em 2019, Trump lançou sua própria estratégia para IA³, na qual definiu a necessidade de ampliação de investimentos públicos no setor, por conta de sua importância estratégica. Além disso, demandou das agências federais a realocação de recursos para projetos relacionados a IA, além de parcerias com o setor privado, devido ao fato de as empresas comerciais americanas estarem mais avançadas que as agências de pesquisa do governo. Na estratégia de Trump consta que seria aumentado o investimento em meios tradicionais de pesquisa e desenvolvimento dos Estados Unidos, como os laboratórios do Departamento de Defesa e as universidades:

For academia, we will make longer-term, stable funding available to entice our best academics to invest in long-term research relevant to critical DoD areas and remain in the business of educating the next generation of AI talent. This entails increasing investment through existing channels, such as DARPA/IARPA and the Military Service Research Laboratories and sponsoring long-term discoveries relevant to the Department. It also involves stimulating the development of geographic concentrations of interconnected companies and institutions in AI. Strong and stable academic partnerships clustered in this manner will provide benefits to the Department, industry, and national competitiveness (DOD, 2019b, p.12).

Quando se observa o orçamento público americano em pesquisa e desenvolvimento durante o governo Trump (tabela 4), verifica-se que no primeiro ano de governo houve uma redução significativa no setor militar e uma pequena redução no setor civil, em relação ao último ano de Obama na presidência, seguindo-se de aumentos nas duas áreas nos anos subsequentes. Entretanto, o orçamento de P&D em defesa durante o governo Trump nunca chegou ao patamar de nenhum dos anos dos dois mandatos de Obama. Já no orçamento de pesquisa para o setor civil, apesar

³ Em 2016, a administração Obama lançou uma estratégia ampla para o desenvolvimento de inteligência artificial, em que o investimento estatal teria um papel importante no fomento à pesquisa e se buscava parceria com pesquisadores da academia para lidar com as questões éticas, legais e sociais do uso de inteligência artificial. A ideia era criar sistemas confiáveis de IA, centros de pesquisa, criação de padrões internacionais e capacitação de mão de obra para trabalhar nesse ramo. No plano de Obama para IA, é destacada a necessidade de investimento do Estado em pesquisa em desenvolvimento de longo prazo e alto risco, o que a iniciativa privada não é propensa a fazer (USA, 2016, p. 26).

de uma redução no primeiro ano, nos anos subsequentes a administração Trump superou os investimentos em P&D no setor civil em relação a Obama. Além disso, pode-se observar que em vários anos dos governos de Obama também houve significativos cortes no orçamento de P&D tanto no setor civil quanto no militar.

Tabela 4: Investimentos públicos dos Estados Unidos em pesquisa e desenvolvimento em bilhões de dólares com valores atualizados (2009-2016)

Ano	Orçamento de P&D em Defesa	Orçamento público de P&D no setor civil	Total
2009	102,5	72,5	175,0
2010	103,4	74,9	178,3
2011	97,2	71,5	168,7
2012	90,3	73,2	163,4
2013	78,6	69,5	148,1
2014	79,0	71,9	150,9
2015	79,4	71,7	151,1
2016	85,6	76,0	161,6
2017	60,5	75,0	135,4
2018	71,6	78,4	150,1
2019	73,4	79,5	152,9
2020	80,5	83,6	164,1

Fonte: Elaboração própria com base em AAAS (2021).

Tanto Obama quanto Trump, em suas estratégias lançadas para desenvolvimento de inteligência artificial, destacaram a importância de o setor privado liderar as inovações tecnológicas, apesar de ambos também reconhecerem que o Estado deve ter um papel importante em investimentos em pesquisas na fronteira tecnológica. Tais investimentos têm um caráter de longo prazo e alto risco, pois pode não haver retorno, de modo que o setor privado tende a evitá-los. Apesar da percepção difundida de que o desenvolvimento econômico e tecnológico americano é liderado apenas pelo setor privado, foi o Estado que assumiu a maior parte dos riscos ao realizar investimentos em áreas radicalmente novas, por meio de iniciativas que resultaram em grandes inovações como a DARPA (Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa americano), o SBIR (Programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas), o *Orphan Drug Act* (Lei para incentivo de produção de medicamentos para doenças raras) e a *National Nanotechnology Initiative*. De acordo com Mazzucato (2014, p. 100):

além de ser uma sociedade empreendedora, um lugar onde é culturalmente natural criar e expandir um negócio, os Estados Unidos são também um lugar onde o Estado desempenha um papel empreendedor, fazendo investimentos em áreas radicalmente novas. O Estado forneceu o financiamento em estágios iniciais onde o capital de risco fugiu, ao mesmo tempo em que comissionava no setor privado uma atividade altamente inovadora que não teria acontecido sem políticas públicas com visão e estratégia definidas.

Na década de 2010, segundo Mazzucato (2014), ocorreu o surgimento de Estado empreendedor na China, em que se observaram investimentos estatais massivos em pesquisa e desenvolvimento com a finalidade de criar inovações tecnológicas de ponta. Tal estratégia de desenvolvimento se deu a partir do sistema nacional de inovação chinês (SNI) e vem se mostrando bem-sucedida, pois a China passou a competir com os países avançados em segmentos como 5G, inteligência artificial, trens de alta velocidade, energias renováveis, carros elétricos, entre outros. De acordo com Nogueira (2021, p. 13):

O sistema nacional de inovação (SNI) chinês se consolidou de maneira robusta e sistêmica, com enorme coordenação entre as políticas industriais, comerciais, de investimento, macroeconômicas (câmbio, juros e fiscal) e com os planos nacionais de desenvolvimento. Tal SNI abarca desde mecanismos de financiamento e presença de empresas estatais em setores de fronteira (nos quais o investimento privado é tímido em função dos riscos e da incerteza) até uso da demanda doméstica para gerar tecnologia endógena, mudança de padrões técnicos para favorecer empresas nacionais, parcerias universidades-empresas e articulação do complexo produtivo militar com o civil.

Na Tabela 5 e no Gráfico 7 abaixo, podemos observar o aumento expressivo do nível de investimento do Estado chinês em pesquisa e desenvolvimento (P&D) entre 2009 e 2018 e uma comparação entre os

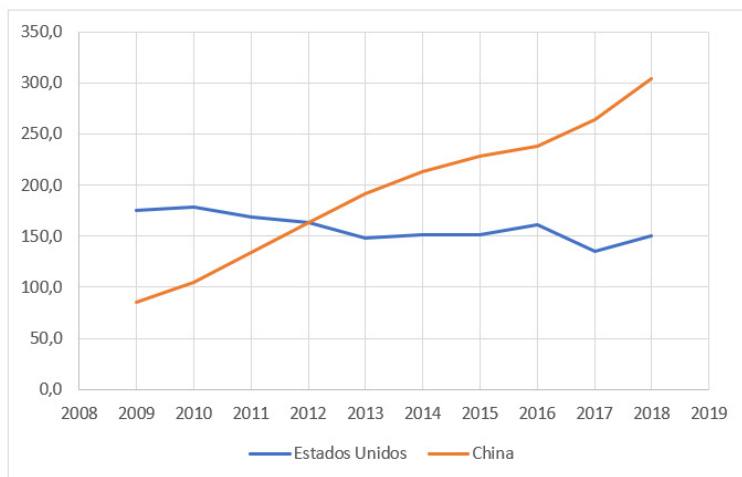
orçamentos públicos dos Estados Unidos e da China no mesmo setor e no mesmo período. Em 2012, a China alcançou o mesmo patamar de investimentos que os Estados Unidos e, desde então, passou a superá-los e chegou a quase o dobro de investimento em P&D em 2018.

Tabela 5: Orçamento de Pesquisa e Desenvolvimento na China por ano, em bilhões de dólares, com valores atualizados (2009-2018)

Ano	Orçamento de P&D total na China
2009	84,9
2010	104,3
2011	134,4
2012	163,1
2013	191,2
2014	212,6
2015	228,4
2016	237,9
2017	264,0
2018	303,6

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2021).

Gráfico 7: Comparação entre orçamentos de P&D da China e dos Estados Unidos (2009-2018), valores em bilhões de dólares atualizados



Fonte: World Bank (2021) e AAAS (2021)

Os Estados Unidos tentaram frear o desenvolvimento tecnológico chinês de duas maneiras diferentes, pela via geoeconômica, entre 2009 e 2020: durante os governos de Obama, isso se deu por meio da tentativa de enquadramento da China de modo mais profundo nas regras do liberalismo – principalmente os direitos de propriedade intelectual e a redução do papel do Estado na economia –, visando a inserir a China de modo mais estrito no sistema de normas da ordem liberal internacional, por meio da Parceria Transpácífica; com Trump, isso se deu por meio do aprofundamento de práticas protecionistas, como os aumentos de tarifas para produtos importados chineses e o banimento das empresas chinesas nos Estados Unidos, que foram postas em curso com a guerra comercial-tecnológica. Tal iniciativa tinha como objetivo produzir um recuo do engajamento da China na ordem liberal internacional, visto pela administração Trump como vantajosa para a China em detrimento dos interesses nacionais americanos.

Johnson e Gramer (2020) afirmaram que o objetivo central da guerra comercial seria pôr fim aos mais de 40 anos de relações econômicas sino-americanas e desfazer a dependência dos Estados Unidos da alocação de suas fábricas e investimentos na China devido às vantagens do baixo custo e alto retorno. Contudo, desfazer o engajamento com a China, considerando o nível de interdependência a que chegaram as duas economias, não é tarefa simples, e seria praticamente impossível fazê-lo no curto prazo. A China é a segunda maior detentora de títulos da dívida pública americana, mantendo uma posição credora de mais de um trilhão de dólares. O desacoplamento da China levaria a uma reestruturação da economia mundial cujas implicações seriam imprevisíveis, pois tornaria inviáveis os modelos de negócios atuais. Isso levaria à reformulação de diversos setores da indústria, serviços e comércio em escala global. Ademais, haveria consequências geopolíticas igualmente imprevisíveis, pois a China evoluiu da condição de país subdesenvolvido e atrasado para se tornar a segunda maior potência do sistema sob a égide da ordem liberal internacional, tendo sido um ator fundamental da economia internacional desde o início da globalização iniciada nos anos 1990. Neste sentido, o que a China faria, caso fosse desacoplada da ordem liderada pelos Estados Unidos?

Uma das hipóteses é que poderia ocorrer algo similar à Guerra Fria com a emergência de dois blocos competindo entre si. Nessa perspectiva, a China já estaria construindo as bases para sua esfera de influência econômica na Eurásia, na África e na América Latina por meio da *Belt and Road Initiative*. Os Estados Unidos, por sua vez, com a administração Trump,

teriam trabalhado com a ideia de formar uma rede de países, com os aliados liberais de longo prazo, chamada de “rede de prosperidade econômica”⁴, com objetivo de reduzir a dependência econômica da China e de isolá-la. De acordo com Johnson e Gramer (2020, s/p) tal rede teria os seguintes objetivos:

Trump administration officials talk of rolling out a concept called the “Economic Prosperity Network” of like-minded countries, organizations, and businesses. The aim is in part to convince U.S. firms to extricate themselves from China and instead partner with members of the so-called network to reduce U.S. economic dependence on Beijing —seen as a key national security vulnerability. If a U.S. manufacturing company can’t move jobs from China back to the United States, for example, it could at least move those jobs to another more U.S.-friendly country, such as Vietnam or India.

No campo tecnológico, a China estaria se preparando para um potencial desacoplamento ao lançar projetos de desenvolvimento de tecnologia avançada endógena e reduzir significativamente a dependência da importação de equipamentos e componentes dos Estados Unidos e seus aliados. Por um lado, empresas chinesas mostraram que são capazes de sobreviver, pelo menos no curto prazo, ao banimento perpetrado pelos Estados Unidos, como a Huawei, que continuou a operar sem depender do fornecimento de componentes ocidentais, como ocorria no passado. Por outro lado, os planos da China para alcançar a liderança tecnológica global por meio de inovações desenvolvidas de maneira autônoma por suas empresas dependem da relação hoje existente com as empresas americanas e de outros países estrangeiros e do intercâmbio de seus pesquisadores com os principais centros de inovação tecnológica do mundo. Desta maneira, não é do interesse da China ser excluída da relação com os Estados Unidos e seus aliados.

O desacoplamento da China da ordem liberal internacional significaria o desmonte e necessária recriação das principais cadeias de fornecimento de produtos e matérias primas transnacionais cuja construção foi obra da globalização,

⁴ Trump anunciou essa iniciativa em maio de 2020, com o objetivo de encorajar as empresas americanas das áreas de energia e tecnologia a moverem sua estrutura produtiva da China para os Estados Unidos ou para aliados tais como a Austrália, o Japão, a Nova Zelândia ou a Coreia do Sul (GOLDTHAU; HUGHES, 2020).

em que a relação bilateral sino-americana teve um papel fundamental. Esse feito teria impactos colossais na economia e na política internacionais. Apesar da radicalização do discurso de Trump, que chegou a afirmar em entrevista que seria necessário cortar totalmente as relações com a China (FOX, 2020), o desacoplamento da China não chegou perto de se realizar em termos concretos.

Não obstante, pode-se afirmar que alguns passos foram dados nessa direção com a guerra comercial-tecnológica de Trump. De acordo com a tese de Mearsheimer (2019), a ascensão da China por dentro da ordem liberal internacional seria a semente da própria destruição da ordem, pois tal tipo de ordem só poderia funcionar em um sistema unipolar em que a potência hegemônica fosse liberal. Com China se tornando uma potência que ameaçasse chegar ao patamar dos Estados Unidos, como se observa atualmente, a tendência seria a formação de duas *bounded orders*: uma ordem liderada pelos Estados Unidos, formada majoritariamente por seus aliados de longo prazo; e uma ordem liderada pela China, formada por países que vem sendo objeto de sua influência geoeconômica.

A guerra comercial-tecnológica forneceu alguns indícios de que essa tendência possa se materializar no futuro. O caso do banimento da Huawei nos Estados Unidos criou o risco de haver uma bifurcação do fornecimento da tecnologia 5G em escala global, forçando os países a escolherem entre o padrão chinês e o padrão ocidental. De acordo com Houser (2020, p. 35)

The U.S. feud with Huawei risks bifurcating 5G's rollout into two distinct blocs—nations that embrace Chinese 5G and those that reject it wholesale—hampering global connectivity and hurting the bottom lines of companies forced to choose. Technology consultant Stephanie Hare says the lack of trust between the world's No. 1 and No. 2 economies means every other country is being forced to choose sides, based on its own interests.

O desengajamento dos Estados Unidos com a China teria o potencial de resultar, para além da criação de duas infraestruturas separadas de redes 5G, na existência de duas redes internacionais de internet separadas, de dois padrões diferentes de inteligência artificial que não dialogam e dois blocos de sistemas de comércio. Assim, os demais países se veriam pressionados a se alinhar a um ou outro bloco, o que vai na direção da análise de Mearsheimer (2019) mencionada acima.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico da China e a modernização de suas forças armadas levaram os Estados Unidos a percebê-la como a principal ameaça em potencial à sua hegemonia, de modo que se observa hoje uma competição geopolítica entre ambos, que são as duas maiores potências do sistema internacional. Tal competição teve início, de modo mais direto, a partir da estratégia do pivô asiático, de Barack Obama, lançada em 2011. Do ponto de vista geoeconômico, o principal movimento de contenção da China foi feito através das negociações da Parceria Transpacífica, que visava a emular a tática dos anos 1990 de engajamento com os antigos adversários da Guerra Fria, que tinha o objetivo de incluí-los na ordem liberal do modo subalterno. Tal acordo comercial tinha como cerne a aplicação de regras de respeito à propriedade intelectual, redução da participação do Estado na economia, respeito aos direitos trabalhistas, entre outras, como condição para a adesão de Estados participantes. A questão da propriedade intelectual tinha como alvo o desenvolvimento tecnológico chinês, que, como foi apresentado neste artigo, é um dos principais questionamentos levantados pelos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias.

Entretanto, a Parceria Transpacífica não foi ratificada pelo Congresso americano e foi, posteriormente, abandonada pelo governo Trump, que adotou uma nova tática na esfera geoeconômica. Sob o argumento do déficit comercial, Trump elevou o perfil protecionista dos Estados Unidos ao aumentar as tarifas sobre importações da China, que retaliou reciprocamente, dando início à guerra comercial. Contudo, as tarifas sobre importações chinesas foram aplicadas em conjunto com restrições a compras e investimentos por parte da China em setores de tecnologias avançadas, como a Inteligência Artificial e a inclusão da Huawei, empresa chinesa com potencial de liderar o mercado de redes móveis 5G, na *entity list*, restringindo sua participação comercial nos Estados Unidos. Este conjunto de medidas indica que o objetivo principal das medidas protecionistas dos Estados Unidos está para além do objetivo de sanar o déficit comercial, mas sim, possuem a finalidade de frear o desenvolvimento tecnológico chinês. Sendo assim, a política comercial norte-americana tem como finalidade atingir objetivos geopolíticos, no contexto da competição em curso com a China, de modo que pode ser lida como um instrumento geoeconômico. Portanto, pode-se afirmar, sobre a disputa comercial entre Estados Unidos e China, que se trata de uma guerra comercial-tecnológica.

THE TRADE WAR BETWEEN THE UNITED STATES AND CHINA (2018-2020): GEOECONOMICS AND TECHNOLOGICAL COMPETITION

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the trade war from the perspective of the discussion on the trade deficit between the United States and China, aiming to advance the debate by characterizing the technological nature of the dispute and how it unfolded within the framework of the international liberal order through the World Trade Organization (WTO). The analysis will be conducted, theoretically, based on the concept of geoeconomics, which involves the use of economic instruments at the international level, such as trade policy, foreign investment, economic sanctions, among others, to achieve geopolitical objectives. The research methodology used was qualitative, primarily supported by quantitative research: the qualitative part involved the analysis of official documents from the governments of China and the United States, in combination with specialized literature on the subject; the quantitative part relied on data from the World Bank, the World Trade Organization (WTO), the United States Census Bureau (Census), and the American Association for the Advancement of Science (AAAS), related to China and the United States' trade and investment during the analyzed period. The main finding of the research was that the Sino-American trade dispute extends beyond the realm of trade and is instead related to the broader context of geopolitical competition between the two countries, in which the technological race plays a central role. The conclusion is that it is a trade-technological war initiated by the United States with the aim of containing Chinese technological advancements, which have been driving its economic growth and military power.

Keywords: United States; China; Trade War.

REFERÊNCIAS

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE – AAAS. **Historical Trends in Federal R&D**, 2021. Disponível em: <https://www.aaas.org/programs/r-d-budget-and-policy/historical-trends-federal-rd>. Acesso em: 9 out. 2021.

BALASSA, Bela. Trade liberalization and “revealed” comparative advantage. **The Manchester School**, Inglaterra, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.

BBC News. **Trade war: US-China trade battle in charts**, 10 maio 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-48196495>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BECKVARD, Henrik; KASKA, Kadri; MINÁRIK, Tomás. **Huawei, 5G and China as a security Threat**. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), Tallin, 2019. Disponível em: <https://ccdcOE.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by other means: geoeconomics and statecraft**. Massachusetts: Harvard University Press, 2016.

CHEUNG, Tai Ming. The Chinese defense economy’s long march from imitation to innovation. **The journal of strategic studies**, Inglaterra, v. 34, n. 3, p. 325-354, 2011.

DAVIS, Bob; WEI, Lingling. US ressurens China with unitive trade, defense measures. **The wall street journal**, 2018. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/u-s-expected-to-unveil-25-tariffs-on-proposed-200-billion-in-chinese-imports-1533147299>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FERRANTINO, M. J.; KOOPMAN, R. B.; WANG Z.; YINUG, F. The nature of US–China trade in advanced technology products. **Comparative economic studies**, Reino Unido v. 52, n. 2, p. 207-224, 2010.

TRUMP on china: ‘we could cut off the whole relationship’. **Fox Business**,

may 14, 2020. Disponível em: <https://www.foxbusiness.com/politics/trump-on-china-we-could-cut-off-the-whole-relationship>. Acesso em: 09 out. 2021.

GOLDTHAU, Andreas; HUGHES, Llewelyn. Protect global supply chains for low-carbon technologies. **Nature**, set. 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02499-8?sf237516192=1>. Acesso em 19 nov. 2021.

HANSON, Gordon H. The impacts of the US–China trade war. **Business economics**, Reino Unido, v. 55, n. 2, p. 69-72, 2020.

HOUSER, Kimberly A. The Innovation Winter is Coming: How the US-China trade war endangers the world. **San Diego L. Rev.**, Califórnia, v. 57, p. 549, 2020. Disponível em: https://heinonline.org/hol-cgibin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/sanlr57§ion=20. Acesso em 9 out. 2021.

JACKS, David S.; NOVY, Dennis. Trade blocs and trade wars during the interwar period. **Asian economic policy review**, Tokyo, v. 15, n. 1, p. 119-136, 2020.

JOHNSON, Keith; GRAMER, Robbie. The great decoupling. **Foreign policy**, Washington DC, v. 14, 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/05/14/china-us-pandemic-economy-tensions-trump-coronavirus-covid-new-cold-war-economics-the-great-decoupling/>. Acesso em: 09 out. 2021.

JU, Jiandong; WEI, Ziru; MA, Hong. Anti-comparative advantage: a puzzle in US-China bilateral trade. **HKIMR working paper**, Hong Kong, n. 9, 2015.

MAJEROWICZ, Esther. A China e a economia política internacional das tecnologias da informação e comunicação. **Geosul**, Santa Catarina, v. 35, n. 77, p. 73-102, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/77503>. Acesso em: 9 out. 21.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MEARSHEIMER, John J. Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order. **International security**, Londres, v. 43, n. 4, p. 7-50, 2019.

MENDONÇA, Filipe de A. do Prado; LIMA, Thiago; VIGEVANI, Tullo. Instituições e política comercial nos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 26, p. 45-77, 2017.

NOGUEIRA, Isabela. O estado na China. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, 2021. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/712>. Acesso em: 16 dez. 2021.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **The facts and China's Position on China-US trade friction**. [Information office of the state council the People's Republic of China], sept. 2018. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/24/c_137490176.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

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

QIU, Larry D.; ZHAN, Chaoqun; WEI, Xing. An analysis of the China-US trade war through the lens of the trade literature. **Economic and political studies**, Londres, v. 7, n. 2, p. 148-168, 2019.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SCHERRER, Christoph; ABERNATHY, Elizabeth. Trump's trade policy agenda. **Intereconomics**, Alemanha, v. 52, n. 6, p. 364-369, 2017.

STRANGE, Gerard. Debating free international trade. **American journal of economics and sociology**, Estados Unidos, v. 79, n. 1, p. 25-47, 2020.

UNITED STATES CENSUS BUREAU (CENSUS). **Trade in goods with China**. Census, 2021. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>. Acesso em: 31 ago. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. **Preparing for the future of**

artificial intelligence. Executive office of the president national science and technology council, oct. 2016.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. **Summary of the 2018.** [Department of Defense Artificial Intelligence Strategy], 2019. Disponível em: <https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>. Acesso em: 24 jun. 2019.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR. **Trade policy agenda and 2000 annual report**, mar. 2001. Disponível em: https://ustr.gov/archive/assets/Document_Library/Reports_Publications/2001/2001_Trade_Policy_Agenda/asset_upload_file931_6494.pdf. Acesso em 28 nov. 2021.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR. **2017 Report to Congress on China's WTO compliance**, jan.2018. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>. Acesso em 28 nov. 2021.

Preparing for the future of ai. **Obama White House**, 2016. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf. Acesso em: 9 out. 2021.

THE WORLD BANK. **GDP growth (annual %) – China.** [World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files], 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em 14 maio 2021.

YU, Miaojie; ZHANG, Rui. Understanding the recent Sino-US trade conflict. **China economic journal**, Londres, v. 12, n. 2, p. 160-174, 2019.

YUE, Changjun; HUA, Ping. Does comparative advantage explains export patterns in China? **China economic review**, Beijing, v. 13, n. 2-3, p. 276-296, 2002.

ZEILER, T. W. Managing protectionism: American trade policy in the early Cold War. **Diplomatic history**, Oxford, v. 22, n. 3, p. 337-360, 1998. DOI:10.1111/1467-7709.00124.

ZHANG, Jianhong; EBBERS, Haico; MULDER, René. Competitiveness of Chinese industries-a comparison with the EU. **Rev. Eur. Stud.**, Canadá. v. 4, p. 203, 2012.

* Recebido em 20 de março de 2023, e aprovado para publicação em 18 de julho de 2023.