

Entrelinhas: O surgimento da China como ‘adversária comercial’ nos documentos do USTR, 2001-2016

Mateus de Paula Narciso Rocha¹
Mariani de Ávila Resende²

44

Resumo: Neste artigo, é analisado como a China foi discutida nos documentos do Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR) entre 2001 e 2016. A hipótese é que o USTR deixou de perceber a China como um “Estado normal” e passou a percebê-la como um “Estado adversário”, sendo o ponto de virada o período entre 2003 e 2005, no governo de George W. Bush. Utiliza-se a análise de conteúdo para testar a hipótese em dois documentos: *a President’s Trade Policy Agenda* e o *Special 301 Report*. Observa-se que desde o período de 2003-2005 as menções à China passaram de um nível normal para um nível extraordinário e o discurso do USTR começou a caracterizar a China de modo mais negativo, anunciando o uso de “todas as ferramentas disponíveis” para responder às práticas comerciais injustas da China. Conclui-se que há lastro empírico para a hipótese e que a percepção de que a China é uma “adversária comercial” dos Estados Unidos tem forte enraizamento burocrático.

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

¹ Doutorando em Ciências Sociais na UNESP/Marília. Mestre em Relações Internacionais pela UFU. Esta pesquisa foi realizada com o recebimento de Bolsa CAPES. E-mail: mateusdepaula@outlook.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9595-8817>

² Mestranda em química na UFU, pós-graduada em ensino de ciências, bolsista CAPES. E-mail: mariani.resende@yahoo.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2747-1155>

1 Introdução

O enfrentamento estratégico e comercial entre os Estados Unidos e a China está no âmago da crise do multilateralismo comercial. No governo Donald Trump, os Estados Unidos tensionaram a ordem comercial liberal com o bloqueio da indicação de novos juízes para a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o confronto tarifário contra a China iniciado em março de 2018. A ‘Guerra Comercial’ contra a China decorre do diagnóstico negativo da administração Trump sobre esse país (ROCHA, 2020).³ O Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR), Robert Lighthizer, considera que as políticas industriais da China são uma ameaça existencial às principais vantagens comparativas dos Estados Unidos (LIGHTHIZER, 2018) e chegou a afirmar que: “parece claro que os Estados Unidos erraram ao apoiar a entrada da China na OMC [...]”. (USTR, 2018b, p. 2).⁴

45

O reavivamento de estratégias comerciais de *verve reaganiana* para enfrentar a China (Cf. MENDONÇA et al, 2019) e as críticas de Trump à política externa americana de todos os governos do pós-Guerra Fria (TRUMP, 2016) criam a impressão de que as políticas que levaram à crise do multilateralismo comercial decorrem apenas desse governo. Lembra Ricupero (2019, p. 19), porém, que essa leitura não é correta, que a Rodada Doha da OMC não foi finalizada por rejeição do governo George W. Bush e que o veto à reeleição de juízes foi iniciado pela administração Barack Obama.

Tendo em vista o impacto econômico e político do enfrentamento comercial sino-americano, é fundamental compreender se a leitura da China como ‘adversária comercial’ é uma novidade histórica, isto é, se a visão de mundo subjacente ao enfrentamento é de certo modo dependente do governo Trump, ou se é anterior, tendo maior enraizamento histórico e institucional.

³ Quando lançou as tarifas contra os bens oriundos da China, Trump assinou um memorando sobre “a agressão econômica chinesa”, afirmando que as tarifas eram necessárias para combater as políticas chinesas de comércio injusto (*unfair trade*) (ROCHA, 2020). Nas eleições de 2016, Trump afirmou que a China roubava empregos dos Estados Unidos e que ela seria uma inimiga a ser combatida: “Algumas pessoas desejam que eu não me refira à China como nossa inimiga. Mas é exatamente isso que eles são.” (TRUMP, 2015). No original: “*There are people who wish I wouldn’t refer to China as our enemy. But that’s exactly what they are.*”

⁴ Todas as traduções do artigo foram feitas pelos autores, sendo informado em nota de rodapé o texto original. “*it seems clear that the United States erred in supporting China’s entry into the WTO [...]*”.

Neste artigo, analisa-se como a China foi discutida pelo USTR no período de 2001 a 2016, da entrada da China na OMC ao último ano de Barack Obama na presidência. O estudo sobre o USTR é de muita importância. Desde as últimas décadas do século XX, ele é a principal agência de política comercial internacional dos Estados Unidos, com responsabilidade de desenvolver, coordenar e anunciar essa política, bem como aconselhar o presidente em matéria comercial e representar os Estados Unidos na OMC e em negociações sobre comércio. Essa burocracia, conquanto vinculada ao Executivo, precisa angariar apoio congressional para algumas de suas políticas e obedece a estritos balizamentos legais criados pelo Congresso, entre os quais produzir relatórios anuais sobre as suas atividades (USTR, 2020).

Entre esses relatórios, este artigo analisa dois de grande importância para a política comercial: a *President's Trade Policy Agenda* (PTPA) e o *Special 301 Report* (S301). Ambos os documentos, cumprindo funções específicas, são públicos e produzidos anualmente, permitindo a avaliação: da visão de mundo que orienta a política comercial; da percepção dos Estados Unidos sobre determinado país; e do diagnóstico da burocracia sobre o respeito à propriedade intelectual por parte de terceiros países.

Para analisar esses relatórios, utilizou-se a análise de conteúdo, um método de análise de discurso que concilia elementos quantitativos e qualitativos para estruturar os documentos e compreendê-los com maior objetividade (Cf. PASHANKANLOU, 2017). Entre as técnicas utilizadas, foi feita a leitura qualitativa para compreender como a China foi apresentada axiologicamente, e foi realizada a contagem da “frequência de termos”, aferindo a repetição de termos selecionados – a partir da ideia de que uma maior frequência indica a maior saliência de um determinado objeto para o enunciador, e vice-versa (BARDIN, 1977, p. 95-100). No material analisado – uma série de documentos produzida com periodicidade uniforme para um mesmo público alvo –, é possível visualizar como certos temas, ou entes, surgem, dominam, são marginalizados e desaparecem da agenda, o que possibilita mapear as prioridades e preocupações dessa burocracia.

O objetivo principal da análise é identificar se a China já era percebida como adversária no período pré-Trump, bem como aferir o momento em que surge essa

leitura. A hipótese é que o USTR deixou de perceber a China como um “Estado normal” e passou a percebê-la, nas entrelinhas, como um “Estado adversário”, sendo o ponto de virada o período entre 2003 e 2005, no governo de George W. Bush.

Com efeito, é necessário definir as duas categorias de análise. Neste texto, considera-se que um “Estado normal” é um país tratado no discurso do USTR como quase todos demais, tendo similaridade no número de menções e no tipo de discurso. Em contraponto, um “Estado adversário” seria um país com um número de menções extraordinário e um discurso mais crítico, sinalizando uma ameaça. Desse modo, a usual expressão “parceiro comercial” não é tomada como uma categoria analítica e não indica a leitura substancial, interna, dessa burocracia.

Este artigo é dividido em três seções, além da introdução. Na próxima seção, é discutido como a China foi tratada na PTPA, discussão mais detalhada em vista da importância desse documento (LIMA, MENDONÇA, 2013). Depois, é discutido como a China foi apresentada no S301, análise mais sumária tendo em vista, sobretudo, a reiteração do discurso. Nas considerações finais, são avaliados os resultados, a contribuição da pesquisa e são apresentadas outras evidências para corroborar o argumento.

47

2 A China na *President's Trade Policy Agenda*, 2001-2016

Lançada no início de cada ano, a PTPA é produzida pelo USTR e anuncia a agenda comercial para o ano referido. Ela apresenta a leitura do cenário econômico internacional, os principais projetos e objetivos comerciais dos Estados Unidos, e envia sinais aos atores domésticos e externos para que eles considerem, disputem ou se adéquem ao curso seguido pela Casa Branca.

No início do governo de George W. Bush, a China entrou na OMC, coroando uma agenda bipartidária. Na eleição de 2000, o republicano G.W. Bush defendeu a passagem do instituto jurídico das “relações comerciais normais permanentes” (PNTR) com a China, uma bandeira do governo democrata de William Clinton: “Eu estou aqui para insistir que todos os membros do Congresso, Republicanos e Democratas, se juntem para tornar a China uma parceira comercial normal dos

Estados Unidos” (BUSH, 2000)⁵. Assim, a despeito do tom eleitoral mais agressivo com que tratou a China na dimensão geopolítica, G.W. Bush indicava a continuidade da orientação comercial do governo anterior (DAALDER, LINDSAY, 2003).

Nos primeiros anos do governo G.W. Bush, a preocupação fundamental do USTR foi com a conformidade (*compliance*) da China ao acordo de entrada na OMC. Em 2001, na primeira PTPA, foi afirmado que a passagem do PNTR com a China era um ponto positivo (USTR, 2001). Na PTPA do ano seguinte, o USTR argumentou que a entrada da China na OMC criava uma oportunidade para os exportadores dos Estados Unidos, porém o processo ainda estava incompleto e Pequim precisava implementar todo o acordo de entrada (USTR, 2002).

O discurso do USTR começa a endurecer na PTPA de 2003. Nesse documento, o USTR afirma que a China havia feito progresso significativo na implementação dos compromissos da OMC, mas ainda faltava muito a ser feito, como a redução de tarifas e barreiras não tarifárias e o estabelecimento de regulações para aumentar o acesso das firmas estrangeiras no setor de serviços. O USTR elenca insuficiências na questão da agricultura, na imposição de direitos de propriedade intelectual e na própria abertura do setor de serviços.

O discurso mais duro do USTR na PTPA 2003 é percebido também pelo uso da expressão “todos os meios disponíveis” (*all available means*) para realçar a sua forte disposição de enfrentar as práticas comerciais chinesas percebidas como desleais – expressão similar à ideia de “todas as opções estão sobre a mesa” na área de segurança.⁶ Conforme o documento: “Quando problemas de conformidade aumentaram em 2002, a Administração utilizou todos os meios disponíveis para obter a total cooperação da China, inclusive a intervenção nos mais altos níveis de governo”. (USTR, 2003, p. 7)⁷ Essa expressão, que reaparece em documentos subsequentes ao fazer referência à China, sinaliza que o USTR passou a perceber as práticas comerciais chinesas com maior gravidade (Cf. Figura 3).

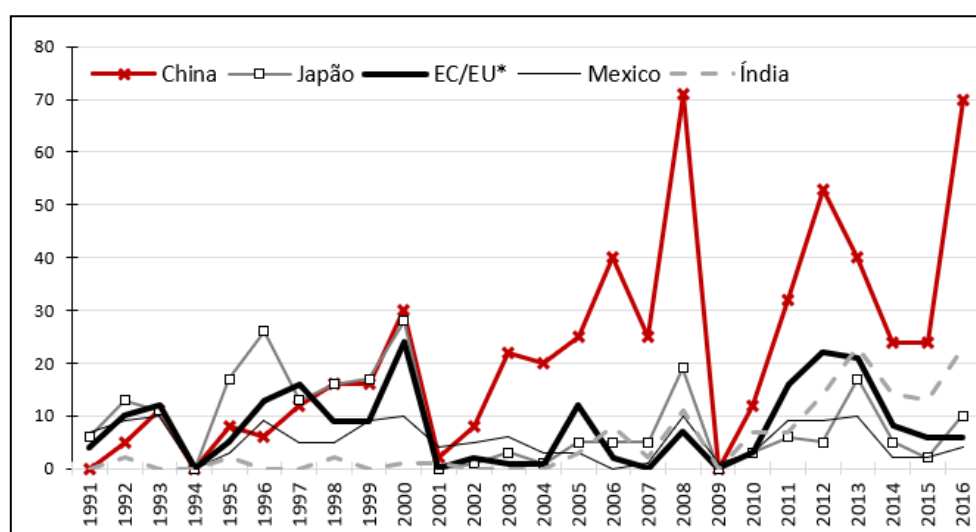
⁵ “I am here to urge all members of Congress, both Republicans and Democrats, to join together in making China a normal trading partner of the United States.”

⁶ A qual sugere que os Estados Unidos consideram a possibilidade de uma intervenção militar.

⁷ “When compliance problems arose in 2002, the Administration used all available means to obtain China’s full cooperation, including intervention at the highest levels of government.”

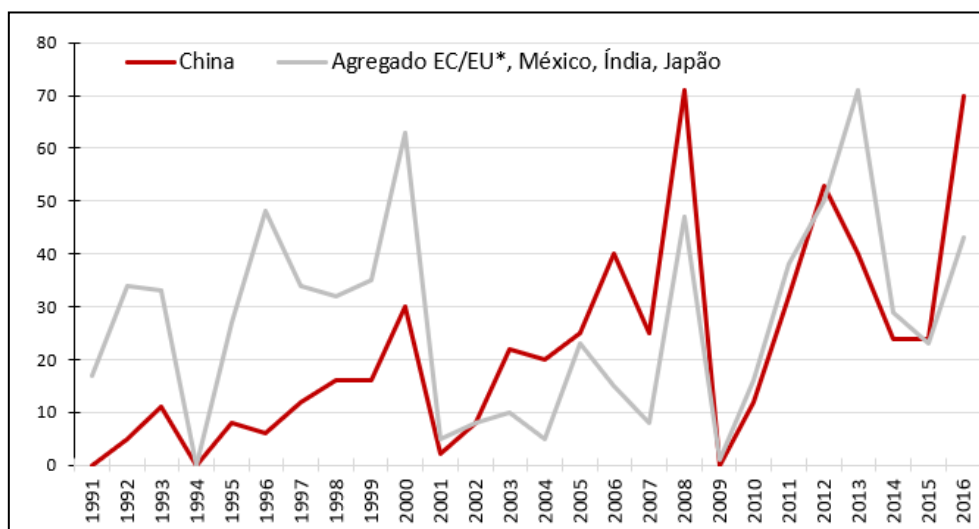
A maior preocupação com as práticas comerciais da China é capturada quantitativamente pelo descolamento no número de menções à China em comparação aos demais países – o que pode ser observado na Figura 1 e na Figura 2. A partir da PTPA 2003, por razões qualitativas e quantitativas, a China passa a ser o país central na agenda comercial dos Estados Unidos, sendo percebida mais como uma adversária comercial do que como um país normal.

Figura 1 - Frequência dos termos “China”, “Japão”, “Comunidade Europeia/União Europeia”, “México” e “Índia” na PTPA, 1991-2016



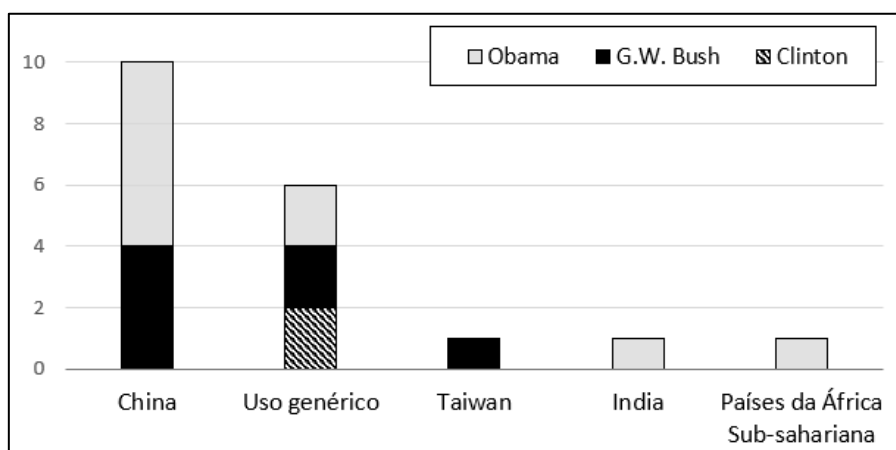
* Até 1993 foi pesquisado EC (Comunidade Europeia), depois EU (União Europeia). ** Não foi possível acessar a PTPA de 1994. Fonte: Elaboração própria com dados de várias PTPAs.

Figura 2 - Frequência do termo “China” em comparação ao agregado de “Japão”, “Comunidade Europeia/União Europeia”, “México” e “Índia” na PTPA, 1991-2016



* Até 1993 foi pesquisado EC (Comunidade Europeia), depois EU (União Europeia). ** Não foi possível acessar a PTPA de 1994. Fonte: Elaboração própria com dados de várias PTPAs.

Figura 3 - Associação específica ou uso genérico da expressão “Todas as ferramentas disponíveis” e sinônimas* na PTPA, 1993-2016



* “All available tools”, “All available means”, “All the tools” e “All available mechanism”. ** O uso com relação à China foi identificado em 2003, 2004, 2007, 2008, 2012, 2013, 2014, 2014, 2015 e 2016.

*** Não foi possível acessar a PTPA de 1994. Fonte: Elaboração dos autores com dados das PTPAs.

O discurso lançado contra a China é ainda mais forte na PTPA de 2004. A ideia de Comércio Justo (*Fair Trade*) é estabelecida em um dos subtítulos intitulado: “Garantindo uma arena de competição equilibrada com a China”⁸ (USTR, 2004a, p. 5) A conformidade (*compliance*) da China ao acordo de entrada na

⁸ “Ensuring a level playing field with China.”

OMC segue sendo uma preocupação e, inclusive, é retratada a ameaça feita por representantes dos Estados Unidos aos oficiais chineses na OMC: “[Os nossos representantes] entregaram uma mensagem clara e consistente: a China deve aumentar a abertura do seu mercado e tratar os bens e serviços americanos de modo justo para que o apoio dos Estados Unidos a um mercado aberto com a China seja mantido”. (*Ibid.*)⁹ Ainda discutindo a China, o USTR destaca que: “Os Estados Unidos estão prontos para utilizar todos os mecanismos disponíveis para reduzir a disrupção de mercado quando os fatos de um caso particular os justificarem.” (*Ibid.*, p. 6)¹⁰

No documento de 2005, o USTR indica que melhorar as práticas de proteção à propriedade intelectual é uma alta prioridade dos Estados Unidos, que busca uma maior abertura no setor de serviços e mudanças nas políticas industriais da China, as quais “limitam o acesso de mercado para bens de origem não-chinesa ou buscam extrair tecnologia e propriedade intelectual de titulares de direitos estrangeiros”. (USTR, 2005a, p. 13)¹¹

51

As críticas continuam no documento de 2006, mas o discurso é mais moderado, e é feita uma legitimação da relação bilateral, envolvendo uma avaliação balanceada do déficit comercial. O USTR considera que o déficit com a China não é resultado apenas da política comercial de Pequim, estando relacionado à situação da China como instância de montagem final (*final assembly*) das cadeias de produção asiáticas e globais.¹² Na PTPA de 2007, é reconhecida a criação do *Chief Counsel for China Trade Enforcement* dentro do USTR em decorrência dos resultados do *Top-to-Bottom Review*, o qual caracterizou que as relações comerciais com a China: “não possuem ‘equidade, balanço ou durabilidade’ e

⁹ “They delivered a clear and consistent message: China must increase the openness of its market and treat U.S. goods and services fairly if support in the United States for an open market with China is to be maintained.”

¹⁰ “The United States continues to stand ready to use all available mechanisms to ease market disruptions when the facts of a particular case warrant.”

¹¹ “limit market access for non-Chinese-origin goods or seek to extract technology and intellectual property from foreign rights-holders.”

¹² Deve-se mencionar que esse documento foi lançado em um novo contexto congressual em que, sobretudo de 2005 em diante, aumentou a pressão para o Executivo combater a política chinesa de desvalorização cambial.

sinalizou que a China e os Estados Unidos entraram em uma relação mais madura como parceiros comerciais”. (USTR, 2007a, p. 7)¹³

Conforme o balanço do USTR (2008a), o entendimento da administração G.W. Bush é que as relações comerciais com a China são positivas, mas desequilibradas e existem áreas com problemas: “Os Estados Unidos e a China têm atualmente uma relação comercial robusta e mutualmente benéfica, ainda que essa relação necessite ser mais balanceada” (USTR, 2008a)¹⁴. É mencionado que:

Desde 1990, a relação comercial em bens entre os Estados Unidos e a China cresceu espantosamente em 1800 por cento. Só nos últimos seis anos, o comércio bilateral de bens quase triplicou, o comércio de serviços quase dobrou, e os fluxos de investimento permanecem fortes. (USTR, 2008a)¹⁵

52 Nesse documento, o USTR afirma que os casos estabelecidos na OMC indicam a disposição do governo G.W. Bush de usar todos os instrumentos (*all available tools*) contra a China para impor as regras comerciais; e isso indicaria que a relação comercial entre os dois países era mais madura. (*Ibid.*) Nessa PTPA, são destacados problemas como o fraco apoio da China à conclusão da Rodada Doha, sendo criticadas as políticas chinesas de “campeões nacionais” que desequilibram a arena de competição (*playing field*) em prejuízo aos competidores externos.

A China continua utilizando a regulação e outras políticas para desenvolver as chamadas “campeões nacionais” em certos setores e inclinar a arena de competição contra os competidores estrangeiros. Isso tem sido evidente na promoção da tecnologia criada domesticamente por meio de padrões nacionais enviesados e pela emergência de reguladores atuando como competidores. Os Estados Unidos também tem deixado claro suas preocupações com a crescente restrição do regime de investimento da China. (USTR, 2008a, p. 12)¹⁶

¹³ “lacked ‘equity, balance or durability’ and signaled that China and the United States have entered into a more mature relationship as trading partners.”

¹⁴ “The United States and China currently have a robust, mutually-beneficial trade relationship, though that relationship needs to be more balanced.”

¹⁵ “Since 1990, bilateral trade in goods between the United States and China has increased by an astounding 1800 percent. Over the past six years alone, bilateral goods trade has nearly tripled, services trade has more than doubled, and investment flows remain strong.”

¹⁶ “China continues to use its regulatory and other policies to develop so-called “national champions” in some sectors and tilt the playing field against foreign competitors. This has been evident in the promotion of homegrown technology through biased national standards and the emergence of regulators acting as competitors. The United States also has made clear its concerns with China’s increasingly restrictive investment regime.”

O USTR também afirma que o engajamento com a China gerava benefícios e que os congressistas demandantes de legislação dura contra Pequim, deveriam ter cautela, porquanto:

Dos serviços aeroespaciais aos financeiros e a agricultura, os Estados Unidos devem ser muito cuidadosos para não abandonar futuras oportunidades que surgiram com o engajamento econômico com a China por causa dos atuais desafios em nossa relação. (USTR, 2008a)¹⁷.

Na era Obama, a China continuou sendo o país central da agenda comercial, conforme indicado nas figuras anteriores. A despeito dos receios eleitorais, Obama não rompeu com a agenda comercial tradicional dos Estados Unidos, a qual é centrada na abertura de mercados e na liberalização do comércio (VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2018).

Conforme a tradição de anunciar diretrizes gerais na primeira PTPA, a China não é mencionada no documento de 2009. Esse documento elenca as prioridades da agenda comercial de Obama, como: apoiar o sistema de comércio com base em regras; avançar a prestação de contas social e a transparência da política comercial; e ampliar a parceria com os países em desenvolvimento, especialmente com os mais pobres. Não há ruptura de natureza com a agenda dos governos anteriores, e o USTR irá utilizar “o melhor das políticas comerciais anteriores”, argumentando ainda que a inovação de Obama será instrumentalizar a política comercial para a consecução da restauração da economia mundial e a renovação do crescimento.¹⁸

Nossa agenda busca combinar os melhores elementos das agendas comerciais anteriores, especialmente o sistema de comércio global fundado em regras, com a determinação de fazer a política comercial ser um poderoso contribuidor para a agenda presidencial econômica de reavivar a economia global e renovar o crescimento que beneficia todas as pessoas. Se nós trabalharmos juntos, o comércio livre e justo que atenta para objetivos sociais e ambientais e para a apropriada prestação

¹⁷ “From aerospace to financial services to agriculture, the United States must be careful not to abandon future opportunities that come from economic engagement with China because of the current challenges in our relationship.”

¹⁸ Na PTPA 2009, são anunciadas as diretrizes básicas da política externa de Barack Obama. Nesse documento, contudo, já são estabelecidas as linhas tradicionais e o USTR afirma que os Estados Unidos irão buscar a recuperação econômica para restaurar o crescimento e promover a prosperidade, e um dos objetivos centrais é a eliminação das barreiras comerciais, que seria necessário para sair da crise econômica.

de contas política será uma contribuição poderosa para o bem-estar nacional e global. (USTR, 2008a, p. 5)¹⁹

Na PTPA 2010, a China é mencionada em particular na discussão sobre as negociações entre os dois países no *U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade* (JCCT). Nesse tocante, o USTR classifica que ocorreu progresso na área de propriedade intelectual, mencionando compromissos sobre pirataria na internet, o acordo para maior acesso para empresas de energia eólica e para produtos agrícolas, bem como caracteriza o desenvolvimento de trabalhos para resolver o acesso da carne de porco em função do receio do vírus H1N1. O USTR, porém, afirma que a política industrial da China, especialmente a *indigenous innovation* (inovação local ou autóctone)²⁰, continua dificultando o acesso ao mercado chinês. É citada a necessidade de melhora na proteção da propriedade intelectual, no estabelecimento de padrões industriais e nas compras governamentais. É mencionado o problema da supercapacidade em alguns setores, particularmente no aço, em função do envolvimento do governo em decisões de produção e investimento. O documento menciona, ainda, o surto de importação de pneus da China (USTR, 2010a).

Na PTPA 2011, a China é mais mencionada pelo USTR. O documento afirma que um dos fatores para a Rodada Doha voltar a avançar é a necessidade de a China demonstrar ambição de cortar tarifas nos setores de químicos, tecnologia da informação e maquinário industrial. O documento discute rapidamente os casos contra a China levados ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, realça a necessidade de retomar o acesso à carne de porco e, com maior delonga, faz uma crítica às políticas de *indigenous innovation*. Na seção que discute a China, o USTR sintetiza os compromissos chineses no JCCT de 2010, argumentando que a China concordou em eliminar as políticas de *indigenous innovation* no tocante a tratamento preferencial em matéria de equipamento industrial, o que ampliaria o

¹⁹ "Our agenda is to combine the best elements of previous trade policies, especially a rules-based system of global trade, with a determination to make trade policy a powerful contributor to the President's national economic agenda for revival of the global economy and renewal of growth that benefits all people. If we work together, free and fair trade with a proper regard for social and environmental goals and appropriate political accountability will be a powerful contributor to the national and global well being."

²⁰ A expressão *indigenous innovation* ainda não tem tradução consolidada para o português, sendo traduzida como "inovação local", "inovação autóctone", "inovação nativa" ou "inovação endógena".

acesso aos produtores de maquinário estadunidenses. O USTR afirma na PTPA 2011 que a China se comprometeu com padrões abertos e neutros em relação ao 3G e que as compras governamentais não discriminariam em função do local de origem dos componentes nem contra produtos inovadores feitos por estrangeiros na China. Outros compromissos são elencados, como o de que a China aceleraria sua entrada ao *acordo de compras governamentais* (*Agreement on Government Procurement*, ou GPA). O documento cita ainda que em 2011 a China comprometeu-se em retirar a condicionalidade da política de inovação das compras governamentais. Nesse documento, ocorre a primeira menção explícita à “transferência de tecnologia” ao discutir a China desde 2000, e o USTR afirma que as políticas de inovação da China não devem discriminar nem ter condições sobre transferência de tecnologia ao envolver entidades privadas (USTR, 2011).

55

Nas PTPAs de 2012 até 2016 o USTR estabeleceu um discurso mais agressivo e reiteradamente utilizou a expressão “Todas as ferramentas disponíveis” (*All available tools*) para destacar o compromisso de resolver os problemas comerciais com a China.²¹ Nesses quatro anos, o USTR afirma em todos os documentos o seu objetivo de alcançar uma arena de competição equilibrada (*Level Playing Field*) com a China: “Os exportadores dos Estados Unidos precisam de uma arena de competição equilibrada na China” (USTR, 2012a, p. 14)²².

Na PTPA 2012, são novamente caracterizados os casos abertos na OMC contra a China e é afirmado que: “Dada a importância crescente dessa relação comercial, os Estados Unidos utilizarão todas as ferramentas disponíveis em 2012 para assegurar que a China pratique o jogo limpo no comércio e que os exportadores dos Estados Unidos tenham uma oportunidade de competir na China.”²³ Nesse documento são reafirmados os objetivos com relação à China: a

²¹ No período Obama a expressão é utilizada seis vezes. Além do uso cinco vezes contra a China, ela aparece na PTPA 2009, mas sem referência explícita a nenhum país específico. “*The President will use all available tools to address this economic crisis including achieving access to new markets for American businesses large and small.*” (USTR, 2009b, p. 1)

²² “*U.S. exporters need a level playing field in China.*”

²³ “*Given the importance of this growing trade relationship, the United States will use all available tools in 2012 to ensure that China engages in fair play on trade and that U.S. exporters have a fair shot to compete in China.*” Em sequência é afirmado: “*In addition to enforcement efforts that aim to end discriminatory policies and unfair subsidies, we will also continue to press China to open investment opportunities, to complete negotiations to join the WTO Government Procurement Agreement by*

adesão ao GPA; o progresso nas negociações sobre um Tratado de Investimento Bilateral (BIT); a abertura de oportunidades de investimento; o fortalecimento da proteção à propriedade intelectual; e o fim das políticas discriminatórias de *indigenous innovation*. O USTR ressalta na PTPA 2012 que a China não deve demandar dos produtores de automóveis a transferência de tecnologia para investir ou vender veículos elétricos na China.

Na PTPA de 2013, o discurso sobre a China é similar ao do ano anterior. O USTR afirma que utilizará *all available tools* “incluindo o diálogo, a negociação, e a imposição de comércio quando apropriado” (USTR, 2013a, p. 15)²⁴. É reforçado o objetivo de construir uma arena de competição equilibrada para que os exportadores estadunidenses possam competir no mercado chinês. O USTR afirma que buscará que a China melhore a proteção à propriedade intelectual e defende que a China não discrimine em favor de suas empresas estatais e seus campeões nacionais, e tampouco interfira com relação às transferências de tecnologia.

56

Na PTPA de 2014 os termos são reiterados, e o Representante Comercial afirma que usará *all available tools* objetivando um *level playing field*. É demandado progresso real no acesso chinês ao GPA; a necessidade de avançar o BIT; a melhora na proteção à propriedade intelectual; bem como ampliar o acesso a produtos agrícolas, alimentícios, tecnologia da informação, equipamento de telecomunicação, serviços médicos, entre outros. A preocupação com as políticas industriais permanece, conquanto a menção seja isolada.

Na PTPA de 2015, o discurso também pontua as expressões *all available tools* e o *level playing field*. Ao fazer referência a um dos diálogos bilaterais é possível notar a preocupação com as empresas estatais, a supercapacidade de produção e os segredos comerciais. O USTR afirma ser importante avançar o BIT e que ocorra a participação da China no GPA. No documento de 2016, o discurso se mantém.

Em 2016, nós iremos perseguir nossos objetivos comerciais e de investimento com a China utilizando todas as ferramentas disponíveis, incluindo diálogo, negociação, imposição, enquanto buscamos abrir o mercado chinês, garantir o exercício livre dos direitos de propriedade

offering comprehensive coverage of its procurement, and to increase transparency and eliminate market access barriers in areas ranging from agricultural goods to services.” (USTR, 2012b, p. 15)

²⁴ “including dialogue, negotiation, and enforcement when appropriate.”

intelectual na China, responder ao excesso de capacidade do mercado de acesso agrícola, remover as barreiras regulatórias, especialmente no setor de tecnologia, garantir que as políticas industriais e de competição não discriminem ou distorçam os mercados, e aumentar a transparência por todos os setores²⁵ (USTR, 2016a, p. 30).

A PTPA 2016 é um documento particularmente importante, sendo nucleado na defesa do acordo da Parceria Transpacífico (TPP). O USTR afirma que o TPP: “Equilibra o campo de competição entre os trabalhadores dos Estados Unidos por meio das regras para as empresas estatais.” (USTR, 2016a, p. 5).²⁶ Esse ponto é importante porquanto as empresas estatais são um elemento chave na economia chinesa e uma preocupação saliente do USTR em relação à China (ROCHA, 2020). Além dessa menção indireta, o USTR também propõe uma dicotomia abstrata entre acordos liberais e acordos estatistas, com o fito de defender o TPP como instrumento liberal. Ao criticar os acordos estatistas, o USTR afirma que:

Esses arranjos permitem que as empresas estatais continuem a se beneficiar de generosos subsídios e de outras vantagens que solapam a competitividade de trabalhadores e empresas de outros países, inclusive os nossos. Eles permitem que os países forcem empresas a realocar suas operações ou a transferir suas tecnologias e propriedade intelectual de modo a acessar novos mercados. O mundo não está esperando. Outros países têm a escolha entre o TPP e uma abordagem mais estatista, mercantilista. (USTR, 2016a, p. 17)²⁷

57

No ano seguinte, dias antes do fim do governo Obama, o USTR descarta a retórica abstrata e afirma, no *‘Exit Memo’*, que o TPP apresenta aos demais países a escolha entre “os Estados Unidos ou a China”. (FROMAN, 2017).

Em resumo, observa-se nas PTPAs uma mudança quantitativa e qualitativa na discussão sobre a China. No período de 2003 a 2004, a China passou a ser isoladamente o país mais mencionado, bem como é iniciado um discurso mais duro sobre ela, indicativo de que ela se tornou uma grande preocupação e o principal

²⁵ “In 2016, we will pursue our trade and investment objectives with China using all available tools, including dialogue, negotiation, and enforcement, as we seek to open China’s market, ensure the unencumbered exercise of IPR in China, address China’s excess capacity in key sectors such as steel and aluminum, improve agricultural market access, remove regulatory barriers, especially in the technology sector, ensure industrial and competition policies do not discriminate or distort markets, and increase transparency across all sectors.”

²⁶ “Levels the playing field for U.S. workers by disciplining State-owned enterprises (SOEs).”

²⁷ “These arrangements allow SOEs to continue to benefit from generous subsidies and other advantages that undercut the competitiveness of other countries’ workers and businesses, including our own. They allow countries to force companies to relocate their operations or to transfer their technology and IP in order to serve new markets. The world is not standing still. Other countries have a choice between TPP and a more statist, mercantilist approach.”

país na agenda do USTR. Alternando, conforme os anos, um discurso mais agressivo e um mais ameno, pode-se observar que os períodos de 2003 a 2005 e de 2012 a 2016 foram aqueles em que o discurso do USTR foi mais crítico à China – curiosamente, o interlúdio mais ameno é correlato à ascensão e queda da tentativa americana de tentar destravar a Rodada Doha, objetivo que necessitaria da cooperação chinesa (ROCHA, 2020)²⁸. Nota-se, também, a expansão qualitativa das preocupações, que inicialmente envolviam o cumprimento do acordo de entrada na OMC e passaram a englobar política industrial e de inovação, transferência de tecnologia, entre outros tópicos. Por fim, observa-se uma destacada preocupação com a política industrial chinesa, em particular no período Obama.

3 A China no Special 301 Report, 2001-2016

58

O relatório S301 é lançado pelo USTR no início do ano e discute as violações de terceiros países na área de “propriedade intelectual.” O USTR elenca os países em grupos, conforme o nível de violação à propriedade intelectual e, tendo em vista a classificação estabelecida, o USTR é obrigado legalmente a realizar determinadas ações para responder ao país infrator. Esse documento, vinculado à seção 301 do *Trade Act* de 1974, fundamenta retaliações comerciais dos Estados Unidos, as quais são atualmente decididas pelo presidente.

Essas retaliações contra as “práticas injustas” de terceiros países podem ocorrer por via multilateral (OMC) ou unilateral, porém, como é ameaça crível e é significativo o prejuízo, vários casos foram resolvidos com a simples menção do problema, pois, sob a sombra da retaliação da maior economia do planeta, alguns países se antecipam e modificam as suas políticas (VIGEVANI, MENDONÇA, LIMA, 2018). Esse documento evidencia então a leitura sobre o comportamento de terceiros países na área de Direitos de Propriedade Intelectual (DPI ou IPR), elencando em classes as ameaças mais destacadas.

De 2001 a 2004, os principais problemas elencados ao discutir a China na área de DPI são a pirataria (*piracy*) e o uso de software ilegal por instituições e

²⁸ A Rodada Doha, perde centralidade em 2011 e deixa de ser um tema importante na agenda comercial do USTR de 2012 em diante (ROCHA, 2020).

empresas chinesas; a baixa imposição legal e um regime legal fraco em matéria das penalidades ao desrespeito aos DPI; e a produção e exportação de produtos falsificados (*counterfeit*). Em 2005, foi completada uma investigação de revisão sobre a China que redundou na classificação na “Lista Prioritária de Observação” (*Priority Watch List*, ou PWL)²⁹, em decorrência de problemas similares aos do período de 2001 a 2004. O USTR modificou a classificação da China em 2005, passando de “Monitoramento da Seção 306” (*Section 306 monitoring*) para “Lista Prioritária de Observação e Monitoramento da Seção 306” em 2005. Como pode ser observado na Figura 4, as preocupações sobre a China se descolam após 2004 e permanecem assim até 2016, sendo a China um país isolado no que diz respeito as menções, exceção feita a preocupação com a Índia no fim do governo Obama. Essa mudança é de grande importância, porquanto na década de 1990 a China foi considerada em vários anos um *Priority Foreign Country*, a classificação mais grave, todavia não ganhou a centralidade na agenda de DPI do USTR como de 2004 em diante (ROCHA, 2020).

59

Quadro 1 - Classificação da China no S301 - 2001-2018

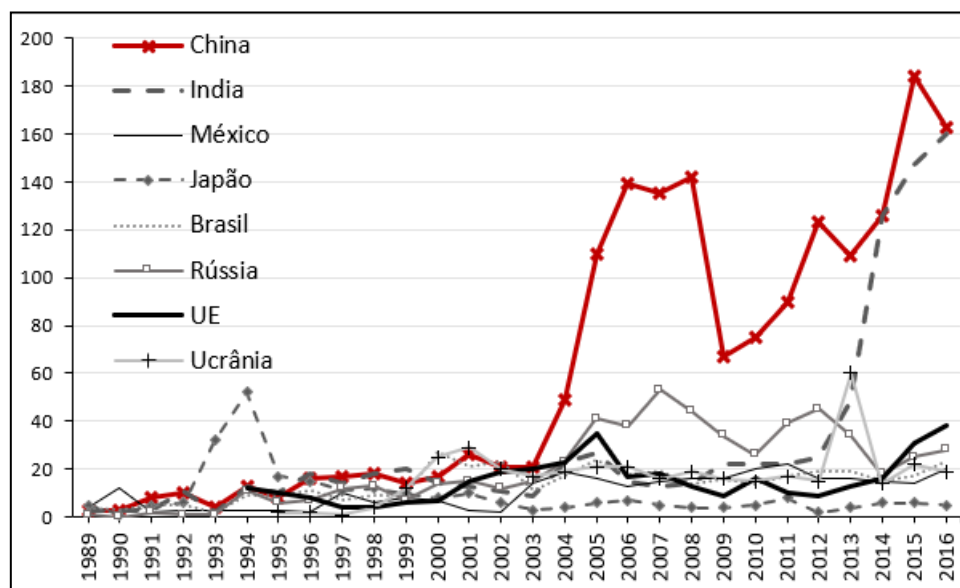
Ano	Classificação	Ano	Classificação
2001	Section 306	2010	PWL
2002	Section 306	2011	PWL
2003	Section 306	2012	PWL
2004	Section 306	2013	PWL ; Section 306
2005	PWL ; Section 306	2014	PWL ; Section 306
2006	PWL ; Section 306	2015	PWL ; Section 306
2007	PWL ; Section 306	2016	PWL ; Section 306
2008	PWL ; Section 306	2017	PWL ; Section 306
2009	PWL ; Section 306	2018	PWL ; Section 306

* PWL = Priority Watch List.

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

²⁹ Essa é a segunda classificação mais grave. Os maiores violadores de direitos de propriedade intelectual são classificados como *Priority Foreign Country*.

Figura 4 - Frequência dos termos “China”, “Índia”, “México”, “Japão”, “Brasil”, “Rússia”, “União Europeia” e “Ucrânia” no S301, 1989-2016



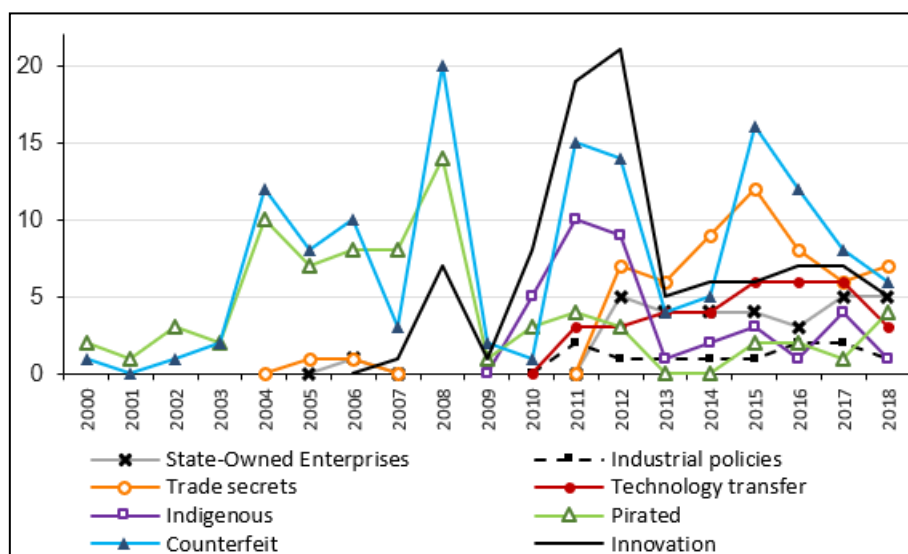
Fonte: Elaboração própria com dados dos S301s de vários anos.

60

No período Obama, a China continuou sendo o país mais mencionado e seguiu classificada como PWL, a segunda classificação mais grave. Nesses anos, o traço marcante do relatório foi a expansão dos temas de preocupação, isto é, uma mudança qualitativa nas preocupações sobre “a propriedade intelectual”. A ênfase de 2001–2008 em pirataria (*piracy*), produtos falsificados (*counterfeit*) e as demandas por uma legislação mais dura e maior imposição dos DPI começam a perder espaço para outros temas. No período Obama, desponta a preocupação com a transferência de tecnologia, as políticas de *indigenous innovation* e os segredos comerciais. Em suma, o USTR passa a se preocupar com os impactos da política industrial e de inovação da China para os DPI, tema que muitas vezes é mais mencionado do que as preocupações tradicionais com pirataria e falsificação, conforme ilustra a Figura 5.³⁰

³⁰ É importante considerar que nos últimos anos de G.W. Bush começam a ser ampliados os temas de preocupação. No S301 de 2007 é mencionado, na discussão sobre os desenvolvimentos recentes, o problema das práticas chinesas de compras governamentais que prefeririam produtos inovados domesticamente, um ponto ressaltado em 2006.

Figura 5 - Frequência de termos selecionados na seção China do S301, 2000-2018



Fonte: Elaboração própria com dados de vários S301.

Uma preocupação reiterada, que se manterá até o final do governo Obama, é com a fraqueza do regime chinês de imposição dos DPI. Nos documentos do período de 2009 a 2016, por vezes são notados os esforços chineses em combater as violações de propriedade intelectual, mas é sempre pontuado que são insuficientes. No S301 de 2012, os subtítulos indicam os temas recorrentes do período: *Pirataria online; Produtos falsificados; Patentes utilizadas nos padrões nacionais chineses; e Indigenous innovation*. O tema da *indigenous innovation* (inovação local) passa a ser discutido pela primeira vez no S301 de 2010 e é percebido como uma ameaça de destaque em particular no S301 de 2011, sendo tratado já no segundo parágrafo e discutido em outros momentos do texto.

Os Estados Unidos estão muito incomodados pelo desenvolvimento de políticas que podem desfavorecer injustamente os titulares de direitos dos Estados Unidos por meio da promoção da “inovação local” incluindo, entre outras coisas, compras governamentais preferenciais e outras medidas que podem restringir severamente o acesso ao mercado para tecnologias e produtos do exterior. [...] Os Estados Unidos estão também muito preocupados com a tendência incômoda na qual a China adota políticas que favorecem injustamente a inovação doméstica ou nativa em desfavor da inovação e da tecnologia do exterior. (USTR, 2010b, p. 19)³¹

³¹ “The United States is also deeply troubled by the development of policies that may unfairly disadvantage U.S. rights holders by promoting “indigenous innovation” including through, among other things, preferential government procurement and other measures that could severely restrict market access for foreign technology and products. [...] The United States is also very concerned about

Outro tema que surge no período Obama é a discussão sobre as transferências de tecnologia, mencionada pela primeira vez no S301 em 2011. No documento de 2012, o USTR começa a trabalhar com o conceito de “Transferência Forçada de Tecnologia”, que aparecerá em todos os documentos subsequentes, conceito que é o núcleo do relatório que embasou as tarifas de Trump contra a China em março de 2018. (USTR. 2018a) No S301 de 2013, é observado um subtítulo classificado como “Inovação, localização de DPI e Transferência de Tecnologia”, no qual é pontuada a preocupação com as demandas de transferência de tecnologia e as políticas de inovação que discriminam em favor das empresas chinesas.

Outra novidade do período Obama é o destaque do tema segredos comerciais (*trade secrets*), que ganha espaço de 2012 em diante. De acordo com o S301 de 2012, um caso alarmante nesse tocante é o roubo de segredos comerciais na China em benefício de entidades chinesas; a preocupação é tão saliente que se torna inclusive um subtítulo. Em 2013, esse tema ganha maior destaque, sendo citado um relatório da firma independente Mandiant segundo o qual desde 2006 o Exército chinês (Exército de Libertação Popular, ou PLA) se infiltrou em 141 empresas, em mais de 20 indústrias, sendo 115 empresas estadunidenses. O objetivo seria roubar tecnologia, processos de manufatura, resultados de testes, planos empresariais, entre outros.

Portanto, observa-se no S301 um fenômeno similar à PTPA. A China ganha maior espaço na agenda de DPI no período de 2004 a 2006 e essa centralidade é mantida tanto no final do governo G.W. Bush quanto no governo Obama. E ocorre uma mudança qualitativa nas preocupações no governo Obama, com a ampliação dos temas de preocupação, ganhando destaque as políticas industriais e de inovação da China, bem como as empresas estatais.

a troubling trend whereby China adopts policies that unfairly advantage domestic or “indigenous” innovation over foreign innovation and technologies.”

4 Considerações Finais

Em pesquisa recente, Craig Vangrasstek (2019, p. 324-326) demonstrou – utilizando dados como a quantidade de *Countervailing duties*, medidas *antidumping* e denúncias na OMC – que do segundo mandato de Clinton até o final do primeiro mandato de Obama, a China deixou de ser um país à margem da agenda comercial (*off the radar*) dos Estados Unidos para ser o seu principal alvo.

Neste artigo, outro material foi investigado e identificou-se uma mudança qualitativa na leitura sobre a China, que passou de “Estado normal” para “Estado adversário” ao longo do governo G.W. Bush. Tendo em vista a PTPA, o período chave dessa transformação compreende os anos entre 2003 e 2004, quando as menções sobre o país aumentam vertiginosamente e as referências passam a ser muito mais duras. A partir de 2003, o governo G.W. Bush começa a afirmar que usa ou utilizaria “*All available means*”, e expressões sinônimas, para responder às práticas comerciais injustas da China e chega a lançar uma forte advertência à China de que o apoio dos Estados Unidos a sua participação no regime de comércio liberal estaria em risco se certas atitudes não fossem tomadas. Esse discurso foi mantido no governo Obama com a expressão reiterada de “*All available tools*”, utilizada quase exclusivamente para tratar da China na PTPA, sobretudo de 2012 em diante. No S301, o período em que a China ganha centralidade é entre 2004 e 2006, tornando-se o país mais discutido individualmente e entrando na lista prioritária de observação (PWL) em 2005. Observa-se também uma mudança qualitativa nos dois documentos, em particular no S301, com a ascensão de temas correlacionados à política de inovação e industrial no período Obama, ampliando o leque de preocupações na área de DPI. (ROCHA, 2020).

Para corroborar a hipótese central, pode ser elencada a diferença entre os termos dirigidos à China ao discutir a área econômica nas duas Estratégias de Segurança Nacional (NSS) de G.W. Bush. Na NSS 2002, o comércio com a China é apresentado apenas como uma relação positiva que irá criar oportunidades de exportação e novas vagas de emprego, sendo uma área de acordo. (WHITE HOUSE, 2002, p. 28). Já na NSS 2006, o discurso é mais crítico, sendo sugeridos os problemas na conformidade com o acordo de entrada da China na OMC e no

respeito aos DPI, e ainda é afirmado que a China não deveria pautar-se em desequilíbrios comerciais para coordenar o seu crescimento econômico.³²

Outros processos também podem ser citados. Conforme outro documento do USTR, o *“Report to Congress on China WTO Compliance”*, em 2004 foi criado um escritório interno no USTR para tratar apenas das práticas comerciais chinesas (USTR, 2004b). Após a primeira denúncia contra a China na OMC, em 2004, os Estados Unidos colocaram a China como alvo central e das trinta e três denúncias realizadas pelos Estados Unidos na OMC entre 2004 e 2016, vinte foram contra a China (em torno de 60% das denúncias) (ROCHA, 2020). Em 2006, a Casa Branca começa a se envolver no TPP, um acordo que não incluía a China, no qual pode-se verificar no texto final que o USTR inseriu regramentos antagônicos ao modelo chinês de desenvolvimento (*Ibid*). Por fim, pode-se mencionar a modificação da interpretação legal, feita pelo Departamento de Comércio em 2007, sobre o uso de *countervailing duties* contra uma *“non-market economy”*, o que permitiu que esse remédio legal fosse utilizado, com intensidade, contra a China (VANGRASSTEK, 2019).

64

Assim, este artigo traz três contribuições à literatura. A primeira, é confirmar a leitura de Vangrasstek (2019) sobre a transformação na agenda comercial dos Estados Unidos na qual a China ganhou centralidade. A segunda contribuição é precisar o momento dessa virada que, ao que tudo indica, ocorreu entre 2003 e 2005, o que permite análises futuras sobre as causas efetivas dessa mudança.³³ Esse marco é significativo porquanto a preocupação extraordinária antecedeu as ações de enfrentamento estadunidenses e ressignifica o marco temporal da crise financeira (2006) – processo considerado como ponto de virada para as relações sino-americanas e no qual se busca as raízes das tensões

³² Conforme o documento: *“China can make an important contribution to global prosperity and ensure its own prosperity for the longer term if it will rely more on domestic demand and less on global trade imbalances to drive its economic growth.”* (WHITE HOUSE, 2006, p. 41)

³³ O período da mudança (2003-2005) compreende o final da gestão de Robert Zoellick no USTR, sendo Zoellick um dos “vulcões” que aconselhou G.W. Bush em política externa na corrida eleitoral de 2000 – grupo de influentes republicanos que considerava a China como a principal adversária geopolítica dos Estados Unidos (Cf. DAALDER, LINDSAY, 2003; ROCHA, 2020). Entre outros pontos, fica em aberto compreender se a mudança identificada decorreu sobretudo de um processo de reação comercial, conforme a hipótese central de Rocha (2020), ou se é melhor compreendida como um projeto estratégico – uma grande estratégia – implementado por diversas agências do Executivo.

bilaterais. A terceira contribuição, é desenvolver o argumento de que ocorreu uma mudança qualitativa na leitura do USTR, notada nas entrelinhas, em que a China deixou de ser um Estado normal para ser um Estado adversário.

Outra possível contribuição da pesquisa é reforçar a importância do discurso para compreender as dinâmicas políticas, visto que o endurecimento do discurso para a China precedeu a escalada do enfrentamento comercial sino-americano. Trata-se de um padrão recorrente. Decisões de grande impacto, como a rejeição brasileira do tratado desigual com a Inglaterra na década de 1840 ou a virada Nixon em 1971 na política para a China foram antecipadas por um novo discurso que ganhou força institucional e social em anos anteriores (Cf. CERVO, 2002; LUMBERS, 2005).

Com efeito, é importante notar que o discurso público sobre “parceria comercial” só foi rompido explicitamente com Donald Trump.³⁴ Todavia, conforme as categorias propostas na introdução, isso não quer dizer que a mudança de leitura ocorreu nesse governo. São vários os casos em que o discurso público, por razões diplomáticas ou estratégicas, se afasta da leitura interna da administração. Ademais, as palavras só podem ser verificadas com a observação das ações. Pelas evidências mobilizadas, foi em meados do governo G.W. Bush que a China deixou de ser percebida como um Estado normal e passou a ser notada como uma adversária comercial pelo USTR.

Há, portanto, um importante enraizamento histórico e burocrático na ideia da China como adversária comercial e país central da agenda comercial dos Estados Unidos. Desse modo, Donald Trump introduziu uma retórica bélica e novos métodos para responder a um desafio já identificado como fundamental por governos anteriores.³⁵ Assim, talvez a mudança crucial do governo Trump seja alargar o conceito de “*all available means*” para responder à China.³⁶ Se G.W. Bush

³⁴ Nos discursos do *State of the Union Address*, Obama começa a caracterizar a China como competidora, mas essa leitura não é repercutida explicitamente nos documentos públicos do USTR. (ROCHA, 2020)

³⁵ Em relação à política comercial para a China, nos termos de Hermann (1990), o governo Trump constitui uma “mudança de programa” para responder ao desafio chinês (ROCHA, 2020).

³⁶ O próprio governo Trump também utiliza a expressão: “Under President Trump’s leadership, we will use all available tools to discourage China – or any country that emulates its policies – from undermining true market competition.” (USTR, 2018b, p. 4).

e Obama consideravam que esses “meios” envolviam no máximo a denúncia na OMC e o uso de remédios legais tópicos, o governo Trump considera que a ação unilateral e o estabelecimento de tarifas é um dos “*all available means*” para defender os seus interesses. Enfim, se assim é a leitura burocrática do USTR, as tensões comerciais sino-americanas têm um forte enraizamento institucional e histórico, o que sugere importante perspectiva de continuidade.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Reto e Augusto Pinheiro. Edições 70, 1977.

BUSH, G. **Excerpts of George W. Bush's Speech in Washington State**. The New York Times. May 18, 2000. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/051800bush-text.html> Acesso em 06 de dezembro de 2019.

CERVO, A. **A política externa à época da Independência**. IN: CERVO, A. BUENO, C. História da Política Exterior do Brasil. 2ª Edição. Brasília: UNB, 2002.

66 DAALDER, I. LINDSAY, J. **America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

DESTLER, I. **American Trade Politics**. Fourth Edition. Washington: Institute for International Economics, 2005.

FROMAN, M. **Trade, Growth, and Jobs**. USTR Cabinet Exit memo. January 7, 2017

HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. Vol. 34, n. 1, p. 3-21, 1990. <https://doi.org/10.2307/2600403>

KRAUTHAMMER, C. Trump's foreign policy revolution. **The Washington Post**. January 26, 2017

LIGHTHIZER, R. (2018) **Statement By U.S. Trade Representative Robert Lighthizer on Section 301 Action. July 10**. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/statement-us-trade-representative> Acesso em 4 de dezembro de 2019.

LIMA, T. MENDONÇA, F. Política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios. **Boletim Meridiano 47**. Vol. 14, n. 139, p. 38-44, set-out, 2013.

LUMBERS, M. **Piercing the bamboo curtain**: tentative bridge building to China during the Johnson years. Thesis submitted to London School of Economics and Political Science. November, 2005.

MENDONÇA, F., THOMAZ, L., LIMA, T., & VIGEVANI, T. “America first but not alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. **Revista Tempo Do Mundo**, 5(1), 107-141, 2019. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/141>

PASHAKHANLOU, A. Fully integrated content analysis in international relations. **International Relations**, pp. 1–19, 2017. <https://doi.org/10.1177/0047117817723060>

RICUPERO, R. **WTO in Crisis: Déjà Vu All Over Again or Terminal Agony?** In: AMARAL JR. PIRES. CARNEIRO. **The WTO Dispute Settlement Mechanism: A Developing Country Perspective**. Cham: Springer, 2019.

ROCHA, M. **A Doutrina Cronos**: O quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2020. <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2599>

TRUMP, D. **Crippled America**: How to Make America Great Again. (EPUB). Threshold Edition: New York, 2015

67 TRUMP, D. Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech. **The New York Times**. April 27, 2016.

USTR. **1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 1999.

USTR. **2000 Trade Policy Agenda and 1999 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**, 2000.

USTR. **2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**, 2001. Disponível: <https://ustr.gov/archive/Document Library/Reports Publications/2001/2001 Trade Policy Agenda/Section Index.html> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**, 2002. Disponível: <https://ustr.gov/archive/Document Library/Reports Publications/2002/2002 Trade Policy Agenda/Section Index.html> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2003 Trade Policy Agenda and 2002 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**, 2003. Disponível: <https://ustr.gov/archive/Document Library/Reports Publications/2003/2003 Trade Policy Agenda/Section Index.html> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 2004a. Disponível:

<https://ustr.gov/archive/Document Library/Reports Publications/2004/2004 Trade Policy Agenda/Section Index.html> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2004 Report to Congress on China WTO Compliance.** December 11, 2004b. Disponível:

https://ustr.gov/archive/assets/Document Library/Reports Publications/2004/asset_upload_file281_6986.pdf Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2005a. Disponível: <https://ustr.gov/archive/Document Library/Reports Publications/2005/2005 Trade Policy Agenda/Section Index.html> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report,** 2005b. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2005%20Special%20301%20Report.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2006. Disponível: <https://ustr.gov/archive/Document Library/Reports Publications/2006/2006 Trade Policy Agenda/Section Index.html> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2008. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/The-Presidents-Trade-Policy-Agenda.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

68

USTR. **2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** February, 2009a. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/2009/12%20-%202009%20Annual%20Report%20Full%20Text%20and%20Annexes.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report,** 2009b. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2009%20Special%20301%20Report%20FINAL.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2010a. Disponível: <https://ustr.gov/2010-trade-policy-agenda> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report,** 2010b. Disponível: [https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/2010/301/2010%20Special%20301%20Report%20\(3\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/2010/301/2010%20Special%20301%20Report%20(3).pdf) Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2011a. Disponível: <https://ustr.gov/2011-trade-policy-agenda> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report**, 2011b. Disponível: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2011/2011-special-301-report>
Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 2012a. Disponível: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2012-0> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report**, 2012b. Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/2012%20Special%20301%20Report_1.pdf Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2013 Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 2013a. Disponível: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2013/2013-tpa-2012-ar> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report**, 2013b. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2013%20Special%20301%20Report%20-%20published.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2014 Trade Policy Agenda and 2013 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 2014a. Disponível: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2014-0> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report**, 2014b. Disponível: https://ustr.gov/sites/default/files/2014-Report-to-Congress-Final_1.pdf Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2015 Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 2015a. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/President%27s%20Trade%20Agenda%20for%20Print%20FINAL.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report**, 2015b. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2015-Special-301-Report-FINAL.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2016 Trade Policy Agenda and 2015 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program**. March, 2016a. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Trade-Policy-Agenda.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Special 301 Report**, 2016b. Disponível: <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Special-301-Report.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade act of 1974**. March 22, 2018a Disponível:

<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. **2017 Report to Congress on China WTO Compliance.** January, 2018b.

USTR. **2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.** March, 2018c. Disponível: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017> Acesso: 14 de setembro de 2019

USTR. (2020). **History of the United States Trade Representative.** Disponível: <https://ustr.gov/about-us/history> Acesso: 28 de Agosto de 2020.

VANGRASSTEK, C. **Trade and American Leadership:** The Paradoxes of Power and Wealth from Alexander Hamilton to Donald Trump. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

VIGEVANI, T. MENDONÇA, F. LIMA, T. **Poder e Comércio:** a política comercial dos Estados Unidos. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

WHITE HOUSE. **The National Security Strategy.** Washington: D.C., September, 2002 Disponível: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf> Acesso: 14 de setembro de 2019

70 WHITE HOUSE. **The National Security Strategy.** Washington: D.C., March, 2006 Disponível: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/> Acesso: 14 de setembro de 2019

Between the lines: The emergence of China as a 'trade adversary' in the USTR documents, 2001-2016.

Mateus de Paula Narciso Rocha
Mariani de Ávila Resende

Abstract: In this paper, we examine how the United States Trade Representative (USTR) framed China in his reports between 2001 and 2016. The hypothesis is that the USTR stopped perceiving China as a "regular state" and began to perceive it as an "adversary state", and the turning point was between 2003 and 2005 under George W Bush's administration. We use content analysis to test the hypothesis in two documents: The President's Trade Policy Agenda; and the Special 301 Report. We observed that since the period of 2003 to 2005 the mentions to China has gone from a normal level to an extraordinary level and the USTR's speech began to characterize China in a more negative way, announcing the use of "all available tools" to respond to the unfair Chinese trade practices. We concluded that there is empirical support for the hypothesis and that the perception of China as a trade adversary of the United States has a strong bureaucratic root.

Keywords: Trade Policy; United States; China; Trade War.

Entre líneas: El surgimiento de China como 'adversaria comercial' en los documentos del USTR, 2001-2016.

Mateus de Paula Narciso Rocha
Mariani de Ávila Resende

Resumen: En este artículo se analiza cómo se discutió China en los documentos del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) entre 2001 y 2016. La hipótesis es que el USTR dejó de percibir a China como un "estado normal" y comenzó a percibirla como un "estado adversario", y el punto de inflexión fue el período entre 2003 y 2005 bajo la administración George W. Bush. El análisis de contenido se usa para discutir dos documentos y probar la hipótesis: la *President's Trade Policy Agenda*; y el *Special 301 Report*. Se observa que desde el período de 2003 a 2005 las menciones a China han pasado de un nivel normal a un nivel extraordinario y el discurso del USTR comenzó a caracterizar a China de manera más negativa, anunciando el uso de "todas las herramientas disponibles" para responder a las prácticas comerciales desleales de China. Se concluye que la hipótesis tiene un respaldo empírico y que la percepción de que China es una adversaria comercial de los Estados Unidos tiene un fuerte enraizamiento burocrático.

Palabras clave: Política comercial; Estados Unidos; China; Guerra comercial.

Recebido em 20 de junho de 2020
Aprovado em 17 de agosto de 2020