

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Gabriela Grossklaus

**A GUERRA COMERCIAL ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS:
A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL NAS MEDIDAS ADOTADAS POR
TRUMP (2017-2020)**

Florianópolis

2022

GABRIELA GROSSKLAUS

**A GUERRA COMERCIAL ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS:
A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL NAS MEDIDAS ADOTADAS POR
TRUMP (2017-2020)**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Patrícia da Fonseca Ferreira Arienti

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Grossklaus, Gabriela

A guerra comercial entre China e Estados Unidos: : a influência do Congresso Nacional nas medidas adotadas por Trump (2017-2020) / Gabriela Grossklaus ; orientador, Patrícia da Fonseca Ferreira Arienti, 2022.

51 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. guerra comercial. 3. jogo de dois níveis de Putnam. 4. governo Trump. 5. Congresso Nacional. I. Arienti, Patrícia da Fonseca Ferreira. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Gabriela Grossklaus

**A GUERRA COMERCIAL ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS:
A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL NAS MEDIDAS ADOTADAS POR
TRUMP (2017-2020)**

Florianópolis, 07 de março de 2022.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado com nota 10 (dez) pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Patrícia da Fonseca Ferreira Arienti
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^o Dr.^o Fábio Pádua dos Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Dra. Desirée Almeida Pires
San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

Prof.^a Dr.^a Patrícia da Fonseca Ferreira Arienti
Orientadora

Florianópolis, 2022.

À Gabriela de alguns anos atrás, e à minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, pelo amor e carinho sem fim. Sou grata por terem me mostrado desde cedo, que a educação é a chave que abre todas as portas. À minha mãe Margarete, minha maior inspiração como mulher, trabalhadora, filha, e mãe. Obrigada por ser assim, tão você. Ao meu pai Wandirley, pelos ensinamentos e companheirismo ao longo de todos esses anos. Lembro quando você ia de União da Vitória à Floripa de moto para passar poucas horas comigo, e checar se tudo estava bem. Nunca mediram esforços em me apoiar. Mesmo à quase 500km de distância, celebravam comigo a cada semestre concluído ou entrevista de emprego bem-sucedida. À minha irmã Isabela, a irmã mais nova que foi o bebê mais fofo do universo. Amo cada momento que passamos juntas, as risadas, os memes, as idas em brechó. Desculpe pelos anos sendo a irmã mais velha chata e insuportável. Sou muitíssimo privilegiada em ter vocês três como a minha base.

À minha avó Aurica, mulher forte e carinhosa, tão amada por toda a família, minha segunda mãe. Quero que esteja conosco por muitos e muitos anos. Ao meu avô Domingos, de quem eu só tenho lembranças maravilhosas.

À professora Patrícia, pelos inúmeros conselhos de pesquisa.

Aos meus colegas de turma, às professoras e professores do curso, aos servidores da universidade. Meu enorme agradecimento a todos que fazem da UFSC o que ela é: inclusiva, diversa e acolhedora. Gostaria de destacar o privilégio e a responsabilidade de concluir um curso de graduação em uma das melhores universidades da América Latina.

O exercício de escrever esse texto me fez lembrar da pessoa que eu era quando comecei o curso de Relações Internacionais. Lembro de pisar pela primeira vez na UFSC em Florianópolis com a Isa meus pais, e de me matricular na Secretaria do Curso com o Filipe. Esse foi o início de uma das etapas mais importantes da minha vida. Conheci as relações internacionais por meio de aulas, artigos, livros, palestras, minicursos, simulações de organizações internacionais, mas principalmente por meio de pessoas e encontros. Tive a honra de aprender com professoras e professores extremamente qualificados e inspiradores, que todos os dias alimentavam entre nós estudantes, o prazer e a esperança envolvidos no ato de estudar. Escutei a fala de intelectuais prestigiados na área de relações internacionais. Conheci a militância e vi o golpe que tirou do poder a presidente Dilma em 2016. Vivenciei a greve a ocupação estudantil contra a PEC-55. Tempos sombrios para a educação. Vimos de perto, que a crise na educação brasileira é um projeto estruturado.

Foram inúmeras experiências enriquecedoras que o ambiente da UFSC proporcionou. E todas as vivências, dentro e fora de sala de aula, contribuíram para que eu me tornasse uma pessoa mais justa, crítica e empática. Diante do desprestígio e descaso crescentes com a educação, acredito que não há força maior do que pensar. A universidade pública, gratuita e de qualidade é um direito, e ocupar esse espaço é um dever.

RESUMO

Em 2018, Donald Trump inicia a primeira onda de tarifações à produtos importados. À medida que novas medidas protecionistas direcionadas eram implementadas, sobretudo à China, se chegou à seguinte pergunta de pesquisa: de que forma o ambiente doméstico dos Estados Unidos, favoreceu sua estratégia comercial diante da China? Assim, a presente monografia tem como objetivo compreender qual foi o impacto do segundo tabuleiro - nível II, nesse caso, o Congresso Nacional - na política comercial de Trump para a economia chinesa. Para tal, foram consultadas fontes primárias, como notícias de jornais digitais, pronunciamentos e documentos oficiais, legislações, entre outras; e também fontes secundárias, como artigos, livros e pesquisas científicas. A monografia está dividida em quatro seções. Após a Introdução, a segunda seção busca apresentar os principais aspectos da teoria do jogo de dois níveis de Putnam (1988), que servirão como ferramentas auxiliares para analisar o tema. A terceira seção tem como objetivo destacar as principais medidas adotadas pelo governo Trump contra a economia chinesa na guerra comercial. A quarta seção consiste em um identificar as interações entre o Congresso Nacional e o Executivo, sobre assuntos da China, durante o mandato de Trump (2017-2020). Nas considerações finais, a hipótese reafirmada é a de que o grau de influência do Congresso sobre a administração de Trump para a China variou no decorrer dos quatro anos. As fontes consultadas permitem afirmar nenhum dos lados, republicano e democrata, apresentou oposição às medidas protecionistas de Trump. A partir disso, é possível afirmar que o Congresso Nacional contribui para que o Executivo agisse na guerra comercial, contando com um ambiente doméstico favorável.

Palavras-chave: guerra comercial; jogo de dois níveis de Putnam; governo Trump; Congresso Nacional.

ABSTRACT

In 2018, Donald Trump begins the first wave of tariffs on imported products. As new targeted protectionist measures were implemented, especially against China, the following research question was asked: in what way did US' domestic level favor his trade strategy for China? Thus, this monograph aims to understand the impact of the second board - level II, in this case, the National Congress - on Trump's trade policy for the Chinese economy. To this end, primary sources were consulted, such as news from digital newspapers, official pronouncements and documents, legislation, among others; and also secondary sources, such as articles, books and scientific research. The monograph is divided into four sections. After the Introduction, the second section seeks to present the main aspects of Putnam's (1988) two-level game theory, which will serve as auxiliary tools to analyze the topic. The third section aims to highlight the main measures taken by the Trump administration against the Chinese economy in the trade war. The fourth section consists of an identification of the interactions between the National Congress and the Executive, on China's affairs, during Trump's term (2017-2020). In the final considerations, the hypothesis reaffirmed is that the degree of influence of Congress over the Trump administration for China varied over the four years. The sources consulted allow us to say that neither side, Republican and Democrat, presented opposition to Trump's protectionist measures. From this, it is possible to affirm that the National Congress contributes to the Executive to act in the trade war, counting on a favorable domestic environment.

Keywords: trade war; Putnam two-level game; Trump administration; US National Congress.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A INTERAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA: O JOGO DE DOIS NÍVEIS DE PUTNAM	15
3	A GUERRA COMERCIAL ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS	24
3.1	O discurso de Trump	24
3.2	A guerra comercial	26
4	AS MEDIDAS DE TRUMP E O CENÁRIO DOMÉSTICO	36
4.1	A influência do Congresso Nacional sobre as questões de política externa	36
4.2	O apoio do Congresso às medidas de Trump	37
4.3	As eleições de meio de mandato (2018) e a vitória democrata	42
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

O contexto do pós-Guerra Fria, com a queda do muro de Berlim, representou ao sistema internacional o fim do mundo bipolar, e o estabelecimento de uma ordem mundial neoliberal, construída por pilares estadunidenses. Esse cenário trouxe importantes mudanças às relações internacionais, como a globalização, o crescimento da integração econômica, o advento das Revoluções Científica e Tecnológica, e a emergência de novos atores. A globalização, um fenômeno multidimensional capitalista, resultou na crescente interdependência entre os países do sistema internacional, na qual os países foram estabelecendo cada vez mais conexões, uns com os outros, a partir dos regimes comercial e financeiro vigentes. Dessa forma, a dinâmica do poder econômico se tornou uma variável imprescindível nas disputas de poder.

A preocupação dos Estados com o imperativo de acumulação de riqueza e de busca pelo controle de recursos econômico, se tornou cada vez maior, em um novo sistema caracterizado pelo intenso fluxo de circulação de capitais produtivos e especulativos. A lógica do conflito internacional se moldou majoritariamente pela lógica do conflito econômico (LUTTWAK, 1990). Portanto, os Estados foram se apropriando de instrumentos econômicos – “armas do comércio” – em disputas políticas. (LUTTWAK, 2001).

Para Nye (2012), após o conflito bipolar, o poder econômico se tornou a chave para o sucesso na política mundial, e cada vez mais, as “recompensas estavam se tornando mais importantes que os estímulos” (NYE, 2012, p. 79). Portanto, se tornou claro que os instrumentos comerciais são utilizados como forma de garantir os interesses nacionais. As disputas deixaram de ter foco somente na produção de armamentos ou na anexação de novos territórios (literalmente ou ideologicamente, como no contexto da Guerra Fria), e sim na produção de mais e melhores bens e serviços, no aumento da produtividade, no aprimoramento dos níveis tecnológico e educacional, e no padrão de consumo da população (VESENTINI, 2016).

Dentro do sistema atual, a posição de vantagem dos Estados Unidos vai além da grande capacidade militar do país. Os Estados Unidos são a maior economia do mundo, emitem a moeda do sistema, e se destacam em todos os arranjos que possibilitaram o estabelecimento de uma hegemonia durante o Sistema de Bretton Woods¹. A autora Susan

¹ O sistema de Bretton Woods foi um tratado internacional, no qual os países ocidentais comprometeram-se a sustentar taxas de câmbio fixas com relação ao dólar estadunidense. Aos EUA, cabia garantir a conversibilidade

Strange, por meio do conceito de “poder estrutural”, explica a capacidade que um ator possui em direcionar e moldar as estruturas da economia política global, dentro do qual outros atores interagem (STRANGE, 1987). Strange ressalta que o poder estrutural fornece meios para que o sistema político seja moldado a partir de determinados interesses, sem recorrer necessariamente ao uso da força militar.

A construção da ordem neoliberal que remodelou as relações internacionais, especialmente a partir de políticas de livre comércio, foi protagonizada pelos estadunidenses no pós-Guerra Fria. A criação de Bretton Woods e do Fundo Monetário Internacional (FMI) são exemplos de mecanismos que reforçaram o papel dos Estados Unidos como potência hegemônica no sistema a partir da ordem neoliberal. Iniciativas como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – que posteriormente levou ao surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) – foi uma forma de estabelecer os pilares e princípios do livre-comércio internacional.

Essa nova dinâmica das organizações internacionais fez surgir uma abordagem neoliberal otimista, que afirmava que o bem-estar dos Estados está atrelado à suas estratégias econômicas e de livre-comércio. Sob essa perspectiva, países inseridos na nova ordem internacional neoliberal, seriam menos propensos a entrarem em conflito (ROSECRANCE, 1986). Diante de crescentes conflitos econômicos, e das desigualdades entre as nações, Wright (2013) argumentou que a paz prevista pelos liberais não foi alcançada por dois fatores. Primeiro, o sistema se tornou frágil e mais suscetível a crises por conta do aumento na interdependência econômica – como por exemplo, a crise do *subprime* em 2008. O segundo fator consiste no fato de que, mesmo em um mundo globalizado, o discurso nacionalista está em ascensão e os países estão cada vez mais engajados em disputas geopolíticas entre si (WRIGHT, 2013). A análise de Wright (2013) ajuda a explicar o aumento das tensões comerciais no século XXI. Em suma, o surgimento de novos centros de poder representa, no mínimo, a possibilidade de uma ameaça aos atores do sistema (KIRSHNER, 2010).

A China, como grande economia emergente, apresenta ameaças aos Estados Unidos. O processo histórico de ascensão da China como ator importante na economia capitalista internacional, está relacionado às elevadas taxas de crescimento e desenvolvimento experimentadas desde as reformas da era pós-Mao. A transformação da China no que é

de sua moeda em uma quantidade predeterminada em ouro. Na prática, o sistema contava com uma moeda lastreada. Ou seja, o dólar se tornou conversível com relação ao ouro, e as outras moedas se tornaram conversíveis com relação ao dólar (TORRES FILHO E MARTINS, 2018).

chamada hoje de “indústria do mundo”, teve como base a adoção de mecanismos estratégicos que garantiram uma forte política industrial exportadora. Esse processo envolveu, por exemplo, políticas de descentralização da gestão de empresas estatais, descoletivização da agricultura, abertura ao capital financeiro e aos investimentos estrangeiros, entre outras medidas (PASSOS, 2020).

Em 2018, Donald Trump instaurou uma série de tarifas direcionadas às importações de aço e alumínio. Essa medida foi somente o início de um longo período de retaliações econômicas, que rapidamente foram direcionadas sobretudo à economia da China, e estiveram presentes na maior parte da administração de Trump. As principais justificativas do ex-presidente para a adoção de tais medidas eram o déficit comercial com a China, a queda na atividade produtiva estadunidense, e o aumento na taxa de desemprego.

Por considerar que os eventos nas relações internacionais não podem ser observados desassociados do contexto doméstico de cada país envolvido, chegou-se à pergunta de pesquisa a qual a presente monografia tem o intuito de responder: qual foi o grau de influência do Congresso Nacional nas medidas comerciais adotadas por Trump, na guerra comercial contra a China?

A fim de responder à pergunta de pesquisa enunciada, o trabalho tem como principal objetivo analisar a interação entre o Congresso Nacional e a administração de Trump, de maneira a expor qual influência a instituição teve sobre as decisões do ex-presidente com relação à China. Apesar de considerar veementemente que a guerra comercial gera impactos nas grandes estruturas e processos de política e economia do sistema internacional, o presente trabalho não detém meios para estender a análise para esta direção. A escolha feita foi a de delimitar o tema da guerra comercial à um nível “micro”, no qual o foco será a interação entre a administração de Trump e o cenário doméstico, nesse caso sendo representado pelo Congresso Nacional. É este caminho que o trabalho se propõe a seguir.

Para isto, foram estabelecidos como objetivos específicos do trabalho: i. apresentar conceitos teóricos pertinentes que darão suporte à análise; ii. destacar os principais acontecimentos da guerra comercial, com enfoque nas medidas adotadas pelos Estados Unidos; e iii. dar luz à relação entre o governo de Trump (2017-2020) e o Congresso Nacional, nos assuntos da China.

No decorrer da pesquisa, foram utilizadas fontes primárias, especialmente notícias de jornais e revistas digitais, publicações em sites oficiais de agentes envolvidos na narrativa, e documentos oficiais do governo; e também fontes secundárias como livros, artigos e

pesquisas. A hipótese central do trabalho, que será reafirmada conclusão, é a de que o grau de influência do Congresso Nacional nas questões sobre a China, variou no decorrer do governo de Trump; e que, de modo geral, não houveram obstáculos colocados por congressistas, à execução das políticas comerciais protecionistas. O trabalho também trabalha com a hipótese secundária de que o apoio no Congresso foi observado tanto por parte de representantes republicanos, quanto por parte de representantes democratas (2017-2020).

O trabalho possui como escopo teórico, a perspectiva do jogo de dois níveis formulada por Robert Putnam (1988). Considera-se que a teoria oferece conceitos esclarecedores e que orientam a análise da influência do Congresso Nacional. A partir do modelo elaborado por Putnam, o Congresso Nacional é a instituição que corresponde aqui ao cenário doméstico – ou nível I –, enquanto o contexto de guerra comercial contra a China, corresponde ao nível II, cenário internacional. O negociador é o governo Trump (2017-2020).

Dessa forma, o trabalho está estruturado em quatro seções. Após a Introdução, na segunda seção serão reforçados alguns argumentos e conceitos teóricos das relações que foram utilizados como mecanismos auxiliares para a análise do tema apresentado. Na terceira seção serão apresentadas as principais medidas adotadas por Trump no contexto da guerra comercial. Por fim, na quarta seção será analisada a influência do Congresso Nacional nos assuntos sobre a China, sobretudo nas atitudes que mostraram o apoio que a administração de Trump encontrou nas duas casas do Congresso no decorrer do seu mandato.

2 A INTERAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA: O JOGO DE DOIS NÍVEIS DE PUTNAM

As relações internacionais e a política doméstica estão sempre entrelaçadas de alguma forma. Este é o argumento central da teoria formulada pelo cientista político estadunidense Robert Putnam, em seu relevante texto para o campo acadêmico de Relações Internacionais, “*Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games*”, publicado em 1988. Em seu modelo, intitulado de JDN (*jogo de dois níveis*), o autor assume que o comportamento do negociador no cenário internacional reflete, simultaneamente, uma luta política tanto no âmbito doméstico, quanto no âmbito internacional.

A fim de elucidar suas afirmações, Putnam (1988) trabalha com o exemplo da Cúpula de Bonn, ocorrida no ano de 1978. Diante do primeiro choque do petróleo, em meados dos anos 70, existiu um programa de recuperação global para o Ocidente, liderado pelas economias da Alemanha, Estados Unidos e Japão. Dada a amplitude e especificidade dos pontos levantados em Bonn, é notável que a maioria dos países tenha saído do acordo, que foi aprovado, mais satisfeito do que tenha entrado (PUTNAM, 1988). A hipótese do autor é a de que no acordo de Bonn, os governos-chave adotaram políticas muito diferentes daquelas que teriam adotado, internamente, na ausência das negociações internacionais. Ademais, Putnam (1988) sugere que todo o pacote do acordo se tornou viável somente por conta da poderosa minoria doméstica, existente em cada governo, que apoiou a política demandada internacionalmente. Sem determinadas coalizões internas de cada Estado, seria improvável que as demandas externas desses países fossem acatadas e, menos improvável ainda, seria que os poderes internos fossem superados, sem as pressões externas de outros países.

De acordo com Putnam, as propostas implementadas na Cúpula de Bonn representam uma “genuína coordenação política internacional” (PUTNAM, 1988, p. 149). No acordo em questão, foram consideradas e combinadas com sucesso pelos negociadores, as pressões domésticas e internacionais. Ademais, neste exemplo ficou claro que a pressão internacional foi uma condição necessária para as mudanças de políticas no âmbito doméstico, ao mesmo tempo que, sem a pressão doméstica, as forças internacionais teriam sido insuficientes para a aprovação do acordo.

Algumas linhas de pensamento, que em certo nível vinculam as políticas doméstica e a externa, são constatadas no texto de Putnam (1988). Grande parte da literatura existente sobre o entrelaçamento entre o doméstico e o internacional, consiste em listas *ad hoc* de eventos em

que a política doméstica teve influências sobre a política externa, e em observações genéricas sobre questões nacionais e internacionais que estiveram ligadas. James Rosenau foi um dos primeiros a chamar a atenção para a área, ainda que sua sistemática de “vínculos entre relações” (*linkage politics*) tenha produzido pouca pesquisa cumulativa, além de ter dado início a vários trabalhos correlacionando comportamentos conflitantes entre o plano doméstico e internacional (ROSENAU, 1969; 1973, apud PUTNAM, 1988).

Uma segunda corrente teórica relevante foi iniciada com os trabalhos de Karl Deutsch e Ernst Haas sobre integração regional. Haas, em especial, ressaltou os efeitos dos partidos políticos e dos grupos de interesse no processo de integração europeia. Pertinente também, é a sua concepção de “transbordamento” de questões, que reconhece o impacto mútuo entre desenvolvimentos domésticos e internacionais (HAAS, 1958, apud PUTNAM, 1988). Entretanto, sua variável dependente era a evolução hipotética de instituições supranacionais, em vez de construções específicas de políticas públicas no interior de cada país (PUTNAM, 1988), processo fundamental no trabalho de Putnam. Os cientistas políticos Joseph Nye e Robert Keohane, por sua vez, deram luz ao debate sobre interdependência e transnacionalismo, dentro do qual os fatores domésticos ficaram ainda mais alheios, à medida que o conceito de regimes internacionais se tornou o centro da discussão (KEOHANE & NYE, 1977, apud PUTNAM, 1988).

Peter Katzenstein e Stephen Krasner, posteriormente, produziram trabalhos mais sofisticados com relação à importância dos fatores domésticos para a política econômica externa. Embora focalizem em fatores domésticos “estruturais”, como em particular a “força do Estado”² - uma variável difícil de ser mensurada -, e apresentem um modelo de ator unitário, ambos os autores enfatizam a condição de que os formuladores centrais de políticas, “o Estado”, devem sincronicamente se preocupar com as pressões doméstica e internacional para construção de seu posicionamento, e fechamento de acordos, ou não (KATZENSTEIN, 1978; 1976; KRASNER, 1978, apud PUTNAM, 1988).

A literatura estadocêntrica, que vê o estado como um ator único e coerente, conforme ressalta Putnam (1988), não possui bases teóricas para explicar quando, e como as políticas doméstica e internacional interagem. É necessário ir além da observação genérica de que os fatores domésticos afetam os assuntos internacionais, e vice-versa, transcender a relação causal de um nível sobre o outro, e buscar explorar a causalidade recíproca existente entre

² De acordo com o cientista político Peter Gourevitch (1978), o argumento de Estado-forte e Estado-fraco, além de ser bastante difícil fazer essa medição, tende a subestimar a importância da identidade da coalizão governamental, ou seja, trata-se de um apontamento muito apolítico (apud PUTNAM, 1988).

ambos. Isto posto, para se obter uma concepção mais adequada acerca do posicionamento dos negociadores do sistema internacional, é necessário dar ênfase à luta política existente no plano doméstico de cada país. A luta política interna pode ser composta por partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores e até mesmo pela opinião pública - não somente pelo poder Executivo e os arranjos institucionais formais do Estado. É equivocado, segundo o autor, assumir que “o Estado” - sendo observado a partir do poder Executivo - seja coeso em suas opiniões. Os poderes executivos centrais estão direta e constantemente expostos a ambas as esferas, portanto exercem um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais (PUTNAM, 1988).

A metáfora sugerida por Putnam (1988) para compreensão da luta política de várias negociações internacionais, é representada por um jogo de dois níveis; dois tabuleiros nos quais o ator político nacional está presente. O nível I consiste na barganha entre os negociadores, no âmbito internacional, que leva a um acordo provisório (negociação); e o nível II nas discussões entre os grupos domésticos de apoio, sobre ratificar ou não tal acordo (ratificação). Na esfera nacional, os grupos domésticos pressionam o governo a adotar políticas que favoreçam seu interesse, e os políticos buscam o poder a partir da coalizão entre estes diferentes grupos. Na esfera internacional, os governos nacionais buscam os melhores resultados, esforçando-se para conciliar as pressões domésticas, com as consequências adversas com relação aos outros negociadores (PUTNAM, 1988).

Algumas considerações fundamentais sobre este cenário são pontuadas pelo autor. É bastante provável que haja alguma consulta prévia no nível II, a fim de elaborar um posicionamento inicial para o nível I; de maneira oposta, é esperado que a necessidade de ratificação do acordo no nível II, afete as barganhas do nível I. Consequentemente, na prática, os efeitos das expectativas podem ser determinantes. A ratificação no nível II pode ser formal, como uma função parlamentar, e como por exemplo os 2/3 de votos necessários, de acordo com a Constituição, no Senado dos Estados Unidos para a homologação de um tratado; ou pode ser representada como qualquer processo decisório que seja necessário, no âmbito doméstico, para a aceitação de um acordo formal ou informal no nível I, como por exemplo, a aprovação pela opinião pública ou por determinado grupo de interesse nacional. Desse modo, a ratificação no nível II de acordos internacionais pode ser uma etapa particular aos Estados de regime democrático. As expectativas de rejeição no nível II podem anular as negociações no nível I, sem que tenha havido de fato, uma ação formal ou até mesmo informal no nível II - ou seja, meramente por efeito de expectativas (PUTNAM, 1988).

A partir destes vários arranjos institucionais possíveis, Putnam (1988) define o “conjunto de vitórias” [*winset*] como o conjunto de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos a partir da base de apoio do nível II, ou seja, que obteriam a maioria necessária entre os apoiadores, quando colocados sob votação. O tamanho do conjunto de vitórias do nível II é bastante importante para compreensão da ratificação, ou não, dos acordos do nível I (PUTNAM, 1988). Primeiro que, quanto maior o conjunto de vitórias do nível II, mais provável é o sucesso do acordo no nível I. Todo acordo precisa ser compatível com o conjunto de vitórias do nível II de cada uma das partes da negociação - é necessário que os conjuntos de vitórias se sobreponham e, quanto maior cada conjunto de vitórias, mais possível é a sobreposição. E de maneira inversa, quanto menor o conjunto de vitórias do nível II, maior é o risco de fracasso das negociações (PUTNAM, 1988).

Para enriquecer a discussão sobre o fracasso na ratificação de um acordo, Putnam (1988) distingue entre *deserção voluntária* e *deserção involuntária*. Em algumas situações, estes dois tipos de conduta podem se tornar difíceis de distinguir, porém possuem lógicas fundamentais bastante diferentes. A deserção voluntária diz respeito à recusa dada por uma parte de forma egoísta racional, na qual o ator entende ser mais benéfico permanecer com o “não-acordo”, cenário geralmente representado pelo *status quo* (PUTNAM, 1988). É correto afirmar que, em um sistema internacional anárquico onde os Estados agem de acordo com a lógica de “autoajuda”³, os tomadores de decisão geralmente possuem incentivos para trapacear, ou simplesmente proceder de forma egoísta (CANZONERI & GRAY, 1983, apud PUTNAM, 1988). No entanto, se as partes da negociação esperam encontrar-se novamente em eventuais ocasiões futuras, os impulsos para deserção podem ser reduzidos consideravelmente (AXELROD, 1984; KEOHANE, 1984, apud PUTNAM, 1988).

A deserção involuntária, por outro lado, refere-se à recusa dada por um ator incapaz de aderir a um determinado comportamento por conta de uma ratificação impossível de ser alcançada. Este tipo de deserção só pode ser compreendido dentro de um cenário de jogo de dois níveis. Em qualquer jogo de dois níveis, mesmo que existam altos custos político e diplomático na rejeição de um acordo no nível I, a credibilidade do compromisso em negociação pode ser baixa, enquanto a ratificação no nível II não puder ser garantida pelo líder nacional. O medo da deserção involuntária tem efeitos tão grande sobre as expectativas de cooperação quanto a especulação sobre a deserção voluntária. Inversamente, se

³ Princípio ordenador do comportamento dos Estados no sistema internacional. Definido por Kenneth Waltz, em seu livro de 1979, “Theory of International Politics”, sugere que os Estados agem buscando o seu próprio interesse, e a sua sobrevivência no sistema (WALTZ, 1979).

comprovada a capacidade do negociador em tornar possível o acordo no nível II, maior a sua credibilidade e capacidade de alcançar acordos no nível I, conseqüentemente. Ademais, os conjuntos de vitórias podem ser manipulados pelas partes da negociação. Por exemplo, existem casos onde um negociador procura estrategicamente fazer com que uma deserção voluntária seja interpretada como involuntária. Assim, torna-se ainda mais difícil distinguir a deserção voluntária da involuntária (PUTNAM, 1988).

Em suma, quanto maior o tamanho do conjunto de vitórias do nível II de uma parte da negociação, menor a chance de deserção involuntária, e mais provável o sucesso do acordo no nível I. Outra razão segundo a qual o tamanho do *winsset* é bastante importante, de acordo com Putnam (1988), é que os contornos dos conjuntos de vitórias do nível II dos negociadores irão interferir na distribuição de ganhos conjuntos dos acordos internacionais. Uma vez que os negociadores do nível I percebem o conjunto de vitórias de uma das partes como um conjunto amplo, esta poderá ser pressionada pelas demais partes. Assim como, um conjunto de vitórias menos amplo pode se tornar uma vantagem na negociação - um caso que fora anteriormente citado, como uma deserção voluntária disfarçada de deserção involuntária, sustentada justamente por um pequeno conjunto de vitórias (PUTNAM, 1988).

O autor cita três circunstâncias determinantes do conjunto de vitórias. A primeira delas refere-se às preferências e coalizões do âmbito doméstico. Para além dos detalhes e das especificidades da política do nível II de cada negociador, existem alguns fatores domésticos que afetam o tamanho do conjunto de vitórias. Quanto menor o custo do “não-acordo” para os grupos de interesse domésticos, menor é o conjunto de vitórias. Conforme mencionado anteriormente, o “não-acordo” usualmente consiste no *status quo*. Certamente, o custo do não-acordo é diferente entre os diversos grupos domésticos; e aquele grupo que tem o custo mais baixo, tende a se comportar de forma mais cética e resistente com relação ao acordo. Considera-se também, que o tamanho do conjunto de vitórias no nível I é afetado pelo tamanho relativo das forças “isolacionistas”, que genericamente se opõem à cooperação internacional, e das forças “internacionalistas”, que de modo contrário, são favoráveis à cooperação internacional. As forças internacionalistas, que apoiam até mesmo de forma incondicional certos acordos entre países, possuem geralmente mais impacto dentro de países menores, mais dependentes. Enquanto os países mais autossuficientes como os Estados Unidos, por exemplo, cujos custos do não-acordo são geralmente mais baixos para sua sociedade (PUTNAM, 1988).

A segunda circunstância apresentada pelo autor, que afeta o tamanho do conjunto de vitórias, é representada pelas instituições políticas do nível II, ou seja, os processos domésticos de ratificação. Como citado previamente, são constitucionalmente necessários dois terços de votos favoráveis no Senado estadunidense para a ratificação de um acordo; isto implica que 34 de 100 senadores podem anular a aprovação de qualquer tratado. Muitos acordos valiosos foram rejeitados ou sequer considerados, devido ao poder de veto efetivo nas mãos de um pequeno grupo (CARTER, 1982, apud PUTNAM, 1988). Este arranjo institucional torna o conjunto de vitórias dos Estados Unidos mais rígido do que o de outros países e, ao mesmo tempo que isso aumenta o poder de barganha do negociador estadunidense, impõe limites à cooperação internacional. Os efeitos disso são maiores chances de deserção involuntária do líder representante dos Estados Unidos, e mais cautela por parte de outros negociadores, ao barganhar com os tomadores de decisão estadunidenses (PUTNAM, 1988).

Outras práticas políticas de ratificação ajudam a determinar o tamanho do conjunto de vitórias, mesmo que não estejam formalizadas. Putnam (1988) traz o exemplo do Japão, que tende a buscar o consenso doméstico mais amplo possível, antes de firmar um acordo internacional. Essa tendência seguramente restringe o conjunto de vitórias, pois só consegue um acordo no nível I, tendo o consenso no nível II. Assim como um partido de governo com forte disciplina terá o *winset* ampliado, pois mais alta será a expectativa de outros negociadores do nível I, com relação à execução dos acordos. Aqui, o fator estrutural de “força do Estado” é pertinente pois, quanto maior for a autonomia dos tomadores centrais de decisão, e menor for a dependência destes com relação à ratificação dos grupos de interesse domésticos, maior será o seu conjunto de vitórias. Em contrapartida, o Estado cujos tomadores de decisão tem menor autonomia diante das pressões domésticas, mais fraca é a sua posição relativa para barganhar com as outras partes do nível I (PUTNAM, 1988).

O terceiro fator determinante do conjunto de vitórias, segundo o autor, são as estratégias dos negociadores do nível I. Quanto maior for o conjunto de vitórias de um negociador, mais provável é o sucesso do acordo, e inversamente, mais fraca é a sua posição de barganha com relação às outras partes da negociação. Assim, é do interesse de cada negociador, que seus sócios em potencial possuam um amplo conjunto de vitórias, porém as suas motivações com relação ao seu próprio *winset* são variadas e dependerão da sua estratégia. Quanto a esse aspecto, o negociador pode se deparar com um dilema tático. Por

exemplo, para demonstrar comprometimento com uma determinada posição no nível I, o negociador pode tentar atrair apoio dos grupos domésticos à sua posição de interesse.

Em contrapartida, essa estratégia pode causar impactos irreversíveis sobre o comportamento dos grupos domésticos, e até mesmo dificultar a ratificação de um acordo fechado (WALTON & MCKERSIE, 1965, apud PUTNAM, 1988). Ao mesmo tempo que, caso o negociador opte por fazer consultas prévias aos grupos domésticos, a fim de “tornar o campo fértil” para a ratificação de um acordo, a sua credibilidade como negociador no nível II pode ficar comprometida (PUTNAM, 1988). Para todos os efeitos, o negociador deve preocupar-se simultaneamente com maximizar a relação custo-benefício para si e para seus grupos domésticos, e ao mesmo tempo com os efeitos de cada posição buscada no nível II.

Algo bastante comum na política internacional é utilizar-se das compensações paralelas, além da “boa vontade” genérica, para atrair apoio de grupos domésticos, e ampliar seu conjunto de vitórias no nível II. As compensações paralelas podem ser exploradas no nível doméstico, mas também como parte da negociação internacional. A abordagem de dois níveis de Putnam enfatiza que o cálculo de uma compensação paralela internacional, deve considerar sua contribuição marginal para a probabilidade de ratificação de um acordo, e não em termos do seu valor total para o país beneficiado (PUTNAM, 1988). No nível II, mais importante que os custos e benefícios nacionais totais para cada negociador, são os impactos relativos do acordo para as coalizões existentes.

Nessa empreitada, os negociadores do nível I estão frequentemente em conluio, pois cada um tem interesse em ajudar o outro a conseguir que o acordo final seja ratificado. Com efeito, eles movimentam-se coordenadamente na busca de pontos de tangência de suas respectivas curvas políticas de indiferença (PUTNAM, 1988, p. 163).

A boa vontade genérica não garante a ratificação de um acordo, mas ainda assim é útil para expandir o conjunto de vitórias, assim como um negociador com alta reputação política doméstica pode facilitar a ratificação de posições almeçadas para o nível II. Sendo assim, é correto afirmar que a popularidade de cada negociador do nível I - uma vez que aumenta o tamanho do *winsset*, tornando o acordo mais provável - é interessante para seus oponentes na negociação. Ou seja, outro comportamento normal no jogo de dois níveis, é a tentativa, por parte dos negociadores do nível I, de reforçar o status uns dos outros com seus respectivos grupos domésticos (PUTNAM, 1988).

Um fator que dificulta as negociações no nível I é a incerteza. Existem dúvidas com relação à política doméstica de outros negociadores, acima de tudo da oposição. Durante

crises, e mesmo em situações normais, é bastante difícil analisar o nível II de cada parte (SNYDER & DIESING, 1977, apud PUTNAM, 1988). A incerteza pode ser tanto um instrumento de barganha, quanto um obstáculo para a negociação. É um instrumento de barganha pois, no caso de a negociação buscar um acordo com ganhos distributivos, a incerteza tem impacto sobre o valor esperado das propostas. Nesse caso, o negociador tem incentivos para suspeitar, ou fingir suspeitar, da capacidade da outra parte em executar tal acordo, justamente com o interesse de obter uma oferta mais generosa. E é também um obstáculo para a negociação pois a incerteza aumenta, por exemplo, a preocupação dos demais negociadores com o risco de deserção involuntária. Quando os negociadores buscam novas ofertas que sejam mais favoráveis para ambos os lados, uma descrição enganosa, ou parcial, sobre o conjunto de vitórias pode ser contraproducente (PUTNAM, 1988).

A análise de jogos de dois níveis esclarece bem a observação de Zartman segundo a qual toda negociação envolve “a troca controlada de informações parciais” (ZARTMAN, 1976, p. 14, apud PUTNAM, 1988).

Por fim, uma observação importante é a de que o modelo do jogo de dois níveis de Putnam não dispõe muita importância ao impacto das ideias no cenário político. Keohane e Goldstein (1993) indicam que grande parte da literatura realista e institucionalista neoliberal do campo de relações internacionais, colocam as ideias em um segundo plano ao analisarem o sistema político. Para estes autores, em contrapartida, as ideias são um fator fundamental na política, pois elas moldam as estratégias dos atores na busca de seus objetivos, de acordo com os diferentes princípios e visões da sociedade.

A autora Helen V. Milner (1997) posteriormente buscou combinar a perspectiva do jogo de dois níveis com a visão de que as ideias, interesses e preferências moldam as decisões políticas. De acordo com a autora, os interesses dos atores políticos consistem em seus objetivos, enquanto as preferências são os mecanismos pelos quais os atores buscam suprir seus interesses. As preferências dos atores são diferentes pois são moldadas a partir de sua visão de mundo (KEOHANE & GOLDSTEIN, 1993). Portanto, a cada decisão ou acontecimento de política externa, os grupos domésticos são afetados de forma distinta, de acordo com seu juízo sobre o tema. Além disso, como destaca Milner (1997), as decisões políticas possuem consequências eleitorais, então o líder político busca em suas ações de política externa satisfazer os interesses do maior número de grupos e atores domésticos.

Logo, diante dos elementos teóricos apresentados nesse primeiro capítulo, a presente monografia assume a necessidade e a importância, de analisar o cenário doméstico dos

Estados Unidos, para uma compreensão mais completa sobre o contexto de adoção das medidas protecionistas de Trump com relação à China. Desse modo, o próximo capítulo tem como objetivo destacar as principais políticas do governo Trump na guerra comercial, a fim de ilustrar o cenário internacional da guerra comercial – ou nível I. Para que, posteriormente, seja analisado o cenário doméstico do conflito – nível II, aqui representado pelo Congresso Nacional.

3 A GUERRA COMERCIAL ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS

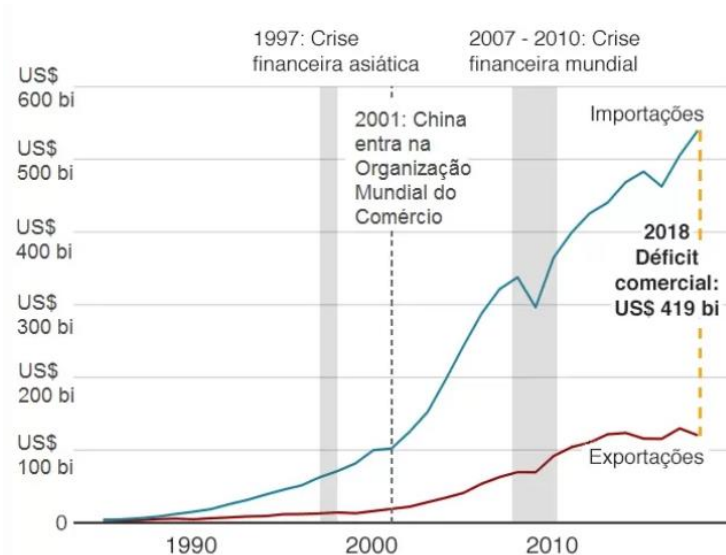
3.1 O discurso de Trump

Muito antes da candidatura presencial, Donald Trump já demonstrava publicamente seu posicionamento com relação à China. Em 20 de julho de 2011, fora publicada em sua conta oficial do Twitter: “A China é nosso inimigo, ela quer nos destruir”. “O aquecimento global foi uma invenção chinesa para tornar a manufatura americana não-competitiva”, disse o bilionário na mesma rede social em 6 de novembro de 2012.

Inicialmente, sua campanha eleitoral – que representou a ascensão do discurso populista e conversador – tinha como foco os assuntos domésticos: imigração ilegal, antiterrorismo, e a recuperação de empregos e da atividade industrial. A dimensão da política externa em seu discurso, foi emergindo no decorrer da campanha. Primeiro, com a adoção do slogan “América First”, alegando que todas as nações possuem o direito de colocar seus interesses nacionais em primeiro lugar. Em comícios eleitorais, Trump já ameaçava adotar medidas comerciais contra a China caso fosse eleito. Prometeu adotar uma tarifa de 45% sobre os produtos importados da China, na esperança de recuperar os empregos que a indústria estadunidense havia perdido.

A insinuação da China como principal ameaça aos Estados Unidos tem como base o crescente desequilíbrio na balança corrente estadunidense. A economia chinesa tem desfrutado de grandes superávits comerciais com os Estados Unidos, conforme demonstra o gráfico 1.

Gráfico 1: Comércio dos Estados Unidos com a China



Fonte: BBC News

A justificativa central de Trump para a imposição de taxas aos produtos chineses foi o déficit comercial. Para o ex-presidente, a economia estadunidense estava sendo afetada negativamente pelos excedentes de bens importados da China – a produção da indústria nacional foi prejudicada, gerando um aumento na taxa de desemprego. Diante da incapacidade de competir com a alta produtividade e os preços baixos dos produtos chineses, o governo Trump apoiou-se no pretexto de que a transferência de capital produtivo para a China ocasionara a queda brusca da base manufatureira e industrial dos Estados Unidos. A autossuficiência chinesa em tecnologia e inovação, o fácil acesso a subsídios advindos de um Estado empreendedor e uma forte política industrial estão entre as principais condições da China que intimidam os estadunidenses (MELTZER, SHENAI, 2019). Portanto, a estratégia escolhida por Trump para recuperar os saldos desejados de comércio para os Estados Unidos, foi aplicar tarifações sobre os produtos “made in China”. A abordagem de Trump para questões sobre a Ásia e em outros assuntos internacionais, foi frequentemente constituída por iniciativas dramáticas e imprevisíveis, que aumentaram as tensões internacionais com os EUA. Diferentemente da política de Obama para a China, onde o governo priorizou uma administração contida, cautelosa, Trump procurou vantagem por meio de crescentes tensões e reforçou as diferenças com a Ásia.

Em 2016, conforme os dados do Escritório do Censo Americano, na balança comercial de janeiro a novembro entre os dois países, o déficit foi de 319,2 bilhões de dólares: as exportações da China para os EUA totalizaram 423,4 bilhões de dólares; enquanto as exportações dos EUA para a China totalizaram 104,1 bilhões de dólares. ⁴Em agosto do mesmo ano, em um comício no estado da Flórida, Trump afirmou que abriria processos contra a China tanto nos Estados Unidos, quanto no âmbito da OMC, para mostrar aos chineses que “os americanos não estavam mais de brincadeira”. Disse também que o déficit comercial com a China correspondia a mais de US\$500 bilhões, mesmo que o valor informado oficialmente pelo governo estadunidense em 2015 tenha sido de US\$367. Três meses depois, assim que o resultado das eleições havia sido oficializado, Trump aceitou uma ligação da presidente taiwanesa, Tsai Ing-wen, e essa atitude levantou a discussão sobre o reconhecimento desde

⁴ Mais informações em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38649836>>. Acesso em 23 jun. 2021.

1979, por parte dos EUA, do princípio de uma China única - em que Taiwan não faz contatos oficiais com outros países.

O jornal estatal chinês *China Daily*, criticou a atitude de Trump e indicou que o governo chinês seria forçado a adotar uma postura mais agressiva, caso Trump não respeitasse o único e oficial vínculo entre Washington e China, em detrimento de Taiwan - cuja independência não é reconhecida por Pequim. Posteriormente, os dois presidentes teriam conversado pelo telefone, onde Trump declarou seu respeito ao princípio da China única, e então surgiram caminhos para que acontecesse a primeira reunião presidencial entre China e EUA no governo Trump. Dias depois, Lu Kang, porta-voz do Ministério de Relações Exteriores da China, afirmou que o pressuposto de China única era indiscutível. Não haveria outra opção, e caso houvesse insistência por parte dos Estados Unidos em não seguir essa tradição diplomática, a China adotaria uma postura mais rude no diálogo com o país norte-americano.

3.2 A guerra comercial

Já como presidente dos Estados Unidos, Donald Trump recebe em sua casa de verão na Flórida, em 6 de abril de 2017, o presidente chinês Xi Jinping para um almoço - algo que, mesmo após o telefonema entre os dois presidentes, parecia no mínimo improvável⁵. O encontro teria servido principalmente para que os líderes se conhecessem, deixando assuntos mais delicados para oportunidades futuras. O Secretário de Estado estadunidense, Rex Tillerson, afirmou que o “governo de Trump estava empenhado em fazer pendurar os laços ‘profundos’ que estaria construindo com a China”. Claro que, um lado da moeda é o que Trump diz, e a quem seu discurso pode favorecer ou desfavorecer; e o outro lado da moeda é o comportamento, de fato, do governo Trump na diplomacia e em suas políticas comerciais. Afinal, a China é um dos maiores parceiros comerciais dos Estados Unidos, e existe um interesse estadunidense em expandir suas relações e seu envolvimento econômico com a região Ásia-Pacífico.

Foi em 2018 que os Estados Unidos deram início oficialmente a uma guerra comercial contra a China. É chamada de guerra comercial, segundo a definição de Havránková e Dvorský (2019), a série de eventos em que os países atacam as economias uns dos outros por

⁵ É válido considerar também, que houve uma reunião prévia entre o principal diplomata estadunidense do governo Trump, Rex Tillerson, e Xi Jinping (junto de Yang Jiechi, conselheiro de Estado, e Wang Yi, ministro das Relações Exteriores da China) para discutir os próximos passos de um futuro de cooperação entre os dois países. Mais informações em: <encurtador.com.br/amvPV>. Acesso em: 23 jun. 2021.

meio de tarifas e cotas, sob uma justificativa protecionista. As políticas comerciais dos Estados Unidos desencadearam respostas chinesas, ocasionando um cenário constante de retaliações.

O artigo escrito pelos pesquisadores Chad Bown e Melina Kolb, publicado em 2019 pelo Peterson Institute for International Economics (PIIE⁶), destaca cinco principais ondas de tarifação por parte dos Estados Unidos desde 2017, onde as três primeiras estão relacionadas aos intercâmbios econômicos com a China: i) tarifa sobre painéis solares e máquinas de lavar; ii) tarifa sobre aço e alumínio; e iii) retaliações sobre práticas injustas no que tange à tecnologia e propriedade intelectual.

Em 22 janeiro de 2018, Trump anunciou as primeiras tarifas, num primeiro momento sobre a importação de painéis solares e máquinas de lavar⁷. A decisão foi tomada após uma recomendação da Comissão Federal de Comércio Internacional dos EUA e consistiu em tarifação de 30% sobre a importação de painéis solares por 4 anos - percentual que diminuiu ao longo do tempo, chegando no último ano em 15% - e tarifação de 50% sobre máquinas de lavar de grande porte importadas, pelo período de 3 anos. A Associação da Indústria para a Energia Solar dos Estados Unidos se manifestou de forma contrária às medidas adotadas por Trump, pois a produção do setor foi prejudicada pelo aumento de preços das peças importadas. Wang Hejun, chefe do Escritório de Negociações Comerciais do Ministério do Comércio da China, Wang Hejun, afirmou que a China estava desapontada com a atitude dos Estados Unidos, e que as taxações eram um abuso, em termos de comércio. Alguns documentos da Organização Mundial do Comércio (OMC) mostravam que a China havia encaminhado aos Estados Unidos um pedido de compensação pela taxaço na importação dos dois itens anteriormente citados.⁸ A China sustentava que os EUA haviam quebrado diversas regras da OMC, por isso ao exigir uma compensação, a China estava apenas exercendo seu direito como grande exportador. Posteriormente, em agosto de 2018, o Ministério do Comércio da China recorreu de fato à OMC, alegando que a tarifação sobre os painéis solares feria diretamente os interesses comerciais chineses.

⁶ Artigo disponível em: <<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2021.

⁷ Informações disponíveis em: <<https://www.theguardian.com/environment/2018/jan/23/trump-imposes-steep-tariffs-on-imported-solar-panels-and-washing-machines>>. Acesso em 19 jun. 2021.

⁸ Informações disponíveis em: <[China exige compensação por tarifas dos EUA sobre painéis solares \(globo.com\)](http://globo.com)>. Acesso em 19 jun. 2021.

Dois meses depois, em março de 2018, os EUA anunciaram a imposição da sobretaxa de 25% sobre o aço importado, e de 10% para o alumínio.⁹ Os únicos países que ficaram de fora foram o Canadá - que foi o maior exportador de aço para os EUA em 2017 - e o México - 4º maior exportador. Em seu pronunciamento oficial, Trump afirmou que com estes dois países, as negociações aconteceriam no âmbito do NAFTA (Tratado de Livre-Comércio da América do Norte). O presidente estadunidense reforçou também que as medidas haviam sido tomadas na busca de proteger a indústria nacional das práticas comerciais injustas, mudar a situação de déficit comercial e preservar a segurança nacional. A China, em 2017, havia exportado para os Estados Unidos 0,78 milhões de toneladas de aço, atrás de outros 10 países.

Em 5 de abril de 2018, o Ministério do Comércio da China publicou um documento informando que havia iniciado procedimento de resolução de disputas na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre as tarifas dos EUA ao aço e ao alumínio.¹⁰ As autoridades chinesas solicitaram formalmente a abertura de consultas com o governo dos Estados Unidos sobre as medidas contra a importação de aço e alumínio, pois entende que o país americano viola o “Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) de 1994 e o Acordo sobre Salvaguardas da organização multilateral. As consultas dariam aos estados envolvidos, a oportunidade de discutir durante 60 dias o litígio e outras possibilidades de solução que satisfaçam as duas partes.

Ainda em abril de 2018, o Ministério do Comércio da China anunciou medidas provisórias antidumping contra o sorgo (insumo utilizado para alimentação de animais e para a fabricação de bebidas alcólicas) importado dos Estados Unidos. A decisão foi tomada em concordância com uma investigação preliminar, na qual o Ministério concluiu que empresas estadunidenses haviam praticado dumping de sorgo no mercado chinês, algo que causaria consequências graves na indústria nacional. Os importadores do produto passaram a pagar uma taxa de 178,6% para a alfândega chinesa. De acordo com o Ministério, as exportações de sorgo dos Estados Unidos para a China subiram de 317 mil toneladas em 2013 para 4,76 milhões em 2017, enquanto o preço teve uma queda de 31%, fazendo com que os preços nacionais também caíssem, prejudicando a indústria chinesa. O chefe do departamento de defesa comercial e investigação do Ministério, Wang Hejun, reforçou que as medidas estavam de acordo com as leis chinesas, e também com as regras da OMC: "a China sempre se opôs

⁹ Informações disponíveis em: <[EUA impõem sobretaxa de 25% ao aço importado e 10% ao alumínio | Economia | G1 \(globo.com\)](#)>. Acesso em 19 jun. 2021.

¹⁰ Informações disponíveis em: <[China denuncia os EUA à OMC pelas tarifas ao aço e alumínio | Economia | EL PAÍS Brasil \(elpais.com\)](#)>. Acesso em 19 jun. 2021.

aos abusos de medidas de defesa comercial (...) e quer ampliar a cooperação com os Estados Unidos para reduzir divergências no campo comercial", afirmou Hejun.¹¹

Entretanto, e uma vez que a investigação havia causado um caos no mercado global de grãos e muita discussão no mercado interno com relação à elevação dos custos, a China desistiu da medida antidumping poucos dias depois.¹² O Ministério do Comércio da China informou que as penalidades antidumping e os “anti-subsídios” elevariam, conseqüentemente, o custo de vida para o consumidor chinês. A desistência por parte da China em avançar com as medidas, foi vista como um gesto de boa-vontade, já que o vice-primeiro-ministro da China, Liu He, estava em Washington para dialogar com os EUA sobre as tensões comerciais nas quais os dois países estavam envolvidos. Para Ole Houe, diretor de serviços de consultoria da corretora IKON Commodities em Sydney, a investigação mostrou aos Estados Unidos o quanto o país pode abalar financeiramente os agricultores estadunidenses e prejudicar as suas exportações. Houe na época, comentou também que a desistência da China havia sido uma maneira “barata” de demonstrar boa-vontade, uma vez que os Estados Unidos não tinham muito mais sorgo para exportar.

Até então, as taxações por parte dos Estados Unidos foram destinadas a mais de um país, e não tiveram a China como principal alvo das retaliações. Até que, em julho de 2018, Trump anunciou uma medida mais agressiva com tarifas direcionadas especialmente às importações chinesas, e que atingiriam aproximadamente US\$34 bilhões em produtos vindos da China. Essa foi uma atitude crucial para o entendimento, tanto dos Estados Unidos, quanto da China, de que uma guerra comercial realmente estava em jogo. Pequim acusou Washington de violar as regras da OMC e, conforme mencionado por Lu Kang (2019), representante do Ministério do Comércio da China, instaurar a “maior guerra comercial da história do comércio”.

Em 23 de agosto, entrou em vigor o restante das tarifas que haviam sido prometidas anteriormente por Trump. Seriam taxados em 25% cerca de 279 tipos diferentes de produtos, desde óleos lubrificantes até motores de ar-condicionado, totalizando mais de US\$16 bilhões.¹³ Exatamente um minuto depois, o Ministério do Comércio da China anunciou uma tarifa de 25% a uma série de produtos importados dos Estados Unidos, avaliada em US\$16

¹¹ Informações disponíveis em: <[China anuncia medidas antidumping contra sorgo dos EUA \(china-embassy.org\)](http://china-embassy.org)>. Acesso em 19 jun. 2021.

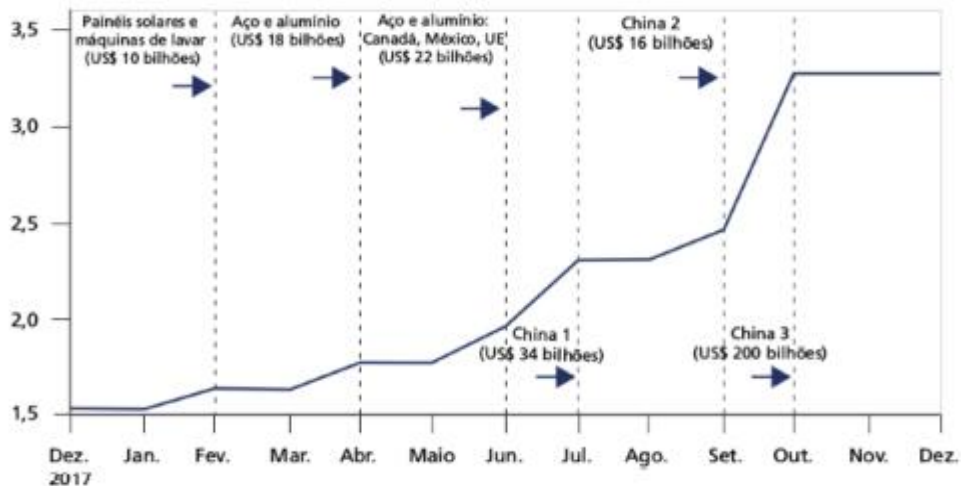
¹² Informações disponíveis em: <[China desiste de investigação antidumping sobre sorgo dos EUA em meio a caos no mercado global](#)>. Acesso em 19. jun. 2021.

¹³ Informações disponíveis em: <[Em resposta aos EUA, China anuncia tarifas de 25% | Internacional \(brasildefato.com.br\)](http://brasildefato.com.br)>. Acesso em 19 jun. 2021.

bilhões e que inclui carvão, petróleo, produtos químicos e alguns equipamentos médicos. Conforme o comunicado oficial do governo chinês, a medida entraria em vigor imediatamente após os EUA imporem tarifas aos produtos chineses, em 23 de agosto.

A troca de retaliações teve seu auge em setembro de 2018, quando o governo dos Estados Unidos anunciou nova imposição de 10% de taxa sobre US\$200 bilhões em produtos chineses - ainda com a promessa de que este percentual chegaria em 25% até o final daquele ano. O gráfico 2 demonstra o crescimento das ondas tarifárias no decorrer de 2018.

Gráfico 2: EUA – ondas tarifárias em 2018



Fonte: AMITI, REDDING E WEINSTEIN, 2019

A resposta chinesa à maior onda de tarifação foi implementar tarifas de US\$60 bilhões em mercadorias dos Estados Unidos. Noutro giro, o Conselho Estatal da China publicou um informe alegando que a política de Donald Trump tem sido majoritariamente unilateral e protecionista:

Desde que assumiu o cargo em 2017, o novo governo dos Estados Unidos tem promovido o “America First”. Tendo abandonado as normas fundamentais de respeito mútuo e igualdade de consulta que norteiam as relações internacionais. Em vez disso, tem reforçado descaradamente o unilateralismo, o protecionismo e a hegemonia econômica, fazendo falsas acusações contra diversos países e regiões - particularmente a China -, intimidando outros países por meio de medidas econômicas, como a imposição de tarifas, e tentando impor seus próprios interesses à China por extrema pressão (CHINA'S POSITION ON CHINA-US TRADE FRICTION, p. 5, 2018, tradução livre).

Em um jantar entre o presidente estadunidense e Xi Jinping, ao final da Cúpula do G20 em Buenos Aires, em dezembro de 2018, China e Estados Unidos chegaram a dois

encaminhamentos. Em primeiro lugar, concordaram em diminuir as tensões por meio de uma trégua em que, de acordo com a declaração oficial emitida pela Casa Branca (2018), o aumento de tarifas previsto para 2019 estaria cancelado, com as sobretaxas permanecendo em 10%, e novas implementações de tarifas estavam proibidas por um período de 90 dias. O segundo encaminhamento foi que a China se comprometeu a importar mais produtos agrícolas dos EUA, com a intenção de diminuir o desequilíbrio comercial entre os dois países.

Entretanto, em 9 de maio de 2019, foi divulgada uma nota oficial no *Diário Oficial* estadunidense, pelo Escritório do Representante do Comércio dos Estados Unidos, na qual o governo anunciou a elevação das tarifas, de 10% para 25%, sobre o equivalente a US\$200 bilhões em importações da China, sob o argumento de que a China teria recuado em relação a compromissos definidos durante meses de negociações.¹⁴ Apenas alguns dias depois, a China reagiu afirmando que aumentaria de 5% para 25% as tarifas sobre mais de 5 mil produtos americanos, com valor aproximado a US\$60 bilhões.¹⁵ Foi anunciada uma tarifa adicional de 25% sobre mais de 2.400 produtos, incluindo gás natural liquefeito, e outra de 20% sobre cerca de mil produtos, de acordo com o Ministério das Finanças da China, que também afirmou que a medida era uma resposta ao protecionismo e unilateralismo dos Estados Unidos. Geng Shuang, porta-voz do Ministério de Relações Exteriores da China, assegurou que a China não se renderia à pressão de Trump.

A retomada das retaliações no âmbito comercial entre China e EUA em 2019 se deu principalmente no campo tecnológico. Em 15 de maio de 2019, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos assinou uma medida para banir do território estadunidense a fabricante chinesa de equipamentos de telecomunicações HUAWEI, e mais 70 afiliadas.¹⁶ Na prática, a empresa e afiliadas passaram a fazer parte de um bloqueio comercial, que tornava muito mais difícil para elas tanto fazer aquisições de componentes de fornecedores estadunidenses, quanto de fato vender produtos, uma vez que depende do fornecimento de matéria-prima das empresas estadunidenses. De acordo com Wilbur Ross, Secretário de Comércio dos EUA, a medida visou impedir que a tecnologia estadunidense fosse utilizada em iniciativas contra o próprio país, e também dificultar possíveis furos de segurança tecnológica que possam servir aos interesses de outros países. O Departamento de Comércio afirmou que a decisão foi

¹⁴ Informações disponíveis em: <[EUA divulgam nota sobre aumento de tarifas em importações da China | Agência Brasil \(ebc.com.br\)](#)>. Acesso em 20 jun. 2021.

¹⁵ Informações disponíveis em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-05/china-reage-trump-e-aumenta-tarifas-sobre-produtos-dos-eua>>. Acesso em 20. jun. 2021.

¹⁶ Informações disponíveis em: <[China's Huawei, 70 affiliates placed on U.S. trade blacklist | Reuters](#)>. Acesso em 20 jun. 2021.

tomada considerando investigações federais, nas quais foram encontradas evidências de conspiração e atividades consideradas "contrárias" ao interesse dos Estados Unidos, como a negociação entre a Huawei e o Irã.

É válido contextualizar rapidamente, que os esforços do governo estadunidense em “frear”, de certo modo, os avanços tecnológicos da China, são uma resposta à estratégia consolidada do estado chinês. O plano "Made in China 2025" é um plano governamental de 10 anos, divulgado em 2015¹⁷, como uma proposta de movimentar bilhões de dólares para transformar o país em uma potência não somente industrial, mas também tecnológica. De acordo com Pequim, o objetivo é deixar de ser reconhecido como fornecedora de sapatos, roupas e brinquedos de baixo custo, e criar uma reputação de um país de engenheiros. A fabricação "em casa" do primeiro avião de passageiros, o desenvolvimento do trem-bala, as estradas inteligentes da China, seus robôs e novos aparelhos satélites, são exemplos de operações que fazem parte do plano chinês. Wilber Ross disse que a China "tem sido a fábrica do mundo, e agora quer ser o centro tecnológico do mundo". Donald Trump, por sua vez, avaliou o plano chinês como um "roubo de tecnologia" que ameaça à segurança nacional e a livre concorrência do mercado, e afirmou que ele estaria no centro de uma potencial guerra tarifária entre os dois países. Lester Ross, membro da Câmara de Comércio EUA-China, afirma que o plano de Pequim não possui condições justas. "O governo chinês oferece enormes subsídios que distorcem o mercado, reforçam as políticas de exclusão e pressionam as empresas estrangeiras a transferir sua tecnologia para a China", disse Lester para a BBC. Para a China, as acusações dos Estados Unidos são falsas, assim como seu plano de desenvolvimento tecnológico é legítimo. O vice-ministro das Finanças da China, Zhu Guangyao, disse não se tratar de segurança nacional - "é discriminatório".¹⁸

Em 29 de junho de 2019, no dia seguinte ao encontro do G20 no Japão com o presidente chinês Xi Jinping, Trump anunciou que retiraria as sanções sobre a empresa Huawei.¹⁹ Em seu perfil oficial do Twitter, disse que a conversa havia sido melhor que o esperado. Em uma série de *tweets* do mesmo dia, disse que havia concordado em não aumentar - e nem diminuir - as tarifas já existentes sobre os produtos importados da China enquanto as negociações prosseguiram; e mencionou que a China, em contrapartida, havia

¹⁷ Documento disponível em: <http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2015/05/19/content_281475110703534.htm>. Acesso em 23 jun. 2021.

¹⁸ Informações disponíveis em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44039447>>. Acesso em 23 jun. 2021.

¹⁹ Informações disponíveis em: <[Trump permite retorno de negociações da Huawei com os EUA | Poder360](#)>. Acesso em 21 jun. 2021.

concordado em comprar grandes quantidades de produtos agrícolas das fazendas dos Estados Unidos. O republicano também *twittou* que as relações China-EUA estavam em um momento muito bom, e que a pedidos de empresas nacionais de tecnologia e do próprio presidente Xi, concordou em negociar com a fabricante Huawei para comprar produtos, sob condições que a importação não prejudique a Segurança Nacional.

De maneira considerada repentina, e quebrando a trégua na guerra comercial que havia sido estipulada entre os dois países, em 7 de agosto de 2019 novamente pelo Twitter, Trump anunciou a imposição de 10% de tarifas adicionais nos restantes US\$300 bilhões de mercadorias advindas da China, a partir de 1 de setembro. Em resposta, a China suspende a compra de produtos agrícolas de fornecedores estadunidenses, e utilizando-se de sua flexibilidade monetária, desvaloriza o *yuan* ao menor nível com relação ao dólar em quase uma década. Trump chegou a classificar a China como “manipuladora cambial”.²⁰

Ainda em agosto, o governo chinês impôs novas tarifas adicionais direcionadas aos Estados Unidos, e diante disso, Trump anunciou que haveria um aumento tarifário, a partir de outubro, de 30% sobre mais US\$250 bilhões de mercadorias da China. Até que em setembro, é estipulada uma nova trégua por iniciativa das autoridades chinesas, que decidem retirar as taxas sobre alguns produtos estadunidenses, influenciando os Estados Unidos a também eliminarem tarifas sobre cerca de 400 produtos chineses.²¹ Foi essa segunda trégua que possibilitou que em outubro se iniciassem as negociações da "Fase 1" do acordo entre China e Estados Unidos.²² Esta primeira fase de diálogo do acordo comercial se encerrou em 13 de dezembro de 2019. A China ressaltou que espera que ambas as partes venham a respeitar o texto, depois de este ser assinado. Ao invés de suspender ou cortar tarifas em produtos chineses, Pequim comprometeu-se em realizar reformas estruturais e importar mais produtos dos Estados Unidos. As autoridades chinesas selaram o compromisso de no ano de 2020, comprar US\$50 bilhões em produtos agrícolas estadunidenses, o dobro do que adquiriu em 2017, ano em que se iniciaram as retaliações tarifárias. Além disso, a China deve facilitar o acesso de empresas estadunidenses ao mercado chinês, e garantir a proteção de direitos de propriedade intelectual.

²⁰ Informações disponíveis em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/06/china-rejeita-acusacoes-americanas-de-manipulacao-cambial.ghtml>>. Acesso em 23 jun. 2021.

²¹ Informações disponíveis em: <<https://www.jb.com.br/economia/2019/09/1016875-eua-retiram-tarifas-sobre-400-produtos-chineses--trump-cita-avanco-em-discussao-comercial.html>>. Acesso em 24 jun. 2021.

²² Informações disponíveis em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-12/estados-unidos-e-china-concluem-fase-1-de-acordo-comercial>>. Acesso em 24 jun. 2021.

Aos Estados Unidos, coube suspender os US \$160 milhões em tarifas adicionais sobre produtos chineses, que entrariam em vigor no final do mesmo mês. Comprometeram-se também a eliminar outras taxas vigentes, e colocar fim progressivamente às acusações que pendem sobre a China, no conflito comercial. No twitter, Trump anunciou que havia alcançado "um acordo para uma fase 1 bastante ampla com a China", que a China havia concordado com muitas alterações estruturais e compras massivas de produtos estadunidenses. Também afirmou que as tarifas previstas para o mês de dezembro não seriam mais aplicadas, devido ao encaminhamento do acordo, e que começariam de imediato as negociações da Fase 2, em detrimento de aguardar até as eleições de 2020.

A divulgação da notícia pelo ministro do Comércio chinês, Wang Shouwen, e o pronunciamento oficial de Pequim, ocorreram pouco tempo após os tweets de Trump. Em uma conferência de imprensa com as autoridades chinesas representantes dos ministérios envolvidos nas negociações, Liao Min, vice-ministro chinês das Finanças, celebrou o fim das tarifas, e afirmou que a importação de bens chineses seria autorizada e facilitada rapidamente pelo governo estadunidense. Reforçou que o cancelamento das tarifas está no centro das preocupações chinesas quanto à conjuntura comercial, e que ambas as partes haviam chegado a um acordo com relação a isso. Na mesma coletiva de imprensa, Han Jun, ministro da Agricultura e Assuntos Rurais da China, informou que o país compraria mais arroz e milho dos Estados Unidos. Ning Jizhe, vice-presidente da Comissão de Planejamento para o Desenvolvimento Nacional e Reforma da China, declarou que o país ampliaria as importações dos EUA nos setores de energia, agricultura, medicamentos e serviços financeiros. Wang Showen, ministro do Comércio da China, acrescentou assegurando que as empresas estrangeiras na China teriam seus interesses protegidos, assim como empresas chinesas nos EUA, estariam com seus interesses garantidos. Com relação a temas como transferência de tecnologia, propriedade intelectual, expansão comercial/tecnológica, nesta primeira fase do acordo comercial, Pequim concordou em investir na proteção e no combate ao roubo de propriedade intelectual (ECONOMIC AND TRADE AGREEMENT USA-CHINA, 2020).

O presidente estadunidense, Donald Trump, e o vice-primeiro-ministro chinês, Liu He, assinaram o documento de 86 páginas no dia 15 de janeiro de 2020, abrindo portas para novas negociações entre os dois países. No entanto, a maioria das altas tarifas foi mantida, e questões que envolviam subsídios e empresas estatais chinesas não tiveram encaminhamento (BOWN E LOVELY, 2020). Com o contexto da crise global ocasionada pela pandemia do Covid-19 iniciada em 2020, os efeitos da guerra comercial se sentiam de forma cada vez mais

forte nos EUA. Dentre os produtos chineses afetados pelas ondas tarifárias, estavam suprimentos e instrumentos de proteção médica, assim como equipamentos essenciais ao monitoramento de pacientes infectados com o vírus (BOWN, 2020).

Diante das necessidades do panorama da crise, Trump anunciou em 10 e 12 de março de 2020, a suspensão temporária de determinadas tarifas aos produtos chineses cujo fim estava relacionado às atividades de combate à pandemia. Apesar das medidas estadunidenses, aproximadamente US\$1 bilhão em importações de produtos relacionados ao combate ao Covid-19, se mantiveram sob a taxa e 25% que havia sido imposta anteriormente (BOWN, 2020). Posteriormente, em maio de 2020, Trump anuncia o fim do envolvimento dos Estados Unidos com a OMS (Organização Mundial do Comércio), dentro de um contexto de uma série de desentendimentos com a organização. De acordo com o presidente, a China teria persuadido a instituição a agir de acordo com seus interesses, e a recomendar “direcionamentos errados” com relação à pandemia.²³

Ao decorrer desse capítulo, foram destacadas as principais medidas adotadas pelo governo Trump na guerra comercial com a China – cenário que representa o nível I. Apresentada a linha cronológica das decisões de Trump, o capítulo seguinte irá analisar a interação entre o Congresso Nacional e o poder Executivo, nos assuntos sobre a China – nível II.

²³ Mais informações em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/29/trump-diz-que-esta-encerrando-relacoes-com-a-oms-e-faz-criticas-a-china.ghtml>>. Acesso em 19/12/2020.

4 AS MEDIDAS DE TRUMP E O CENÁRIO DOMÉSTICO

O segundo capítulo apresentou os principais acontecimentos da guerra comercial entre China e Estados Unidos durante o governo Trump, no intuito de demonstrar o panorama do nível I – contexto internacional – do conflito. O principal argumento de Putnam explorado no primeiro capítulo do trabalho, permite afirmar que as decisões políticas de um representante de estado não podem ser analisadas de forma dissociada da política doméstica do país. O líder político, ao realizar um movimento no cenário internacional, preocupa-se com os dois tabuleiros, a nível doméstico e a nível internacional. Portanto, a fim de compreender melhor a política externa de Trump voltada à China, o terceiro capítulo discute o cenário político doméstico – nível II – que influenciou as dinâmicas da guerra comercial, com foco na relação do governo Trump com o Congresso.

4.1 A influência do Congresso Nacional sobre as questões de política externa

Toda decisão política pode ser interpretada como o resultado de um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988). Portanto, as decisões de política externa de um governo são influenciadas por atores e condições da política doméstica. Estes pontos de influência são a opinião pública, a mídia, os partidos políticos, grupos de interesses econômicos, estratégia de defesa nacional, valores e grupos étnicos, entre outros. A influência destes grupos e fatores pode ser muitas vezes observada nas deliberações, discursos e ações, do presidente ou demais autoridades do poder Executivo. Entretanto, eventualmente um governo opta por realizar suas ações de política externa com maior sigilo, mantendo os assuntos de Estado distantes das influências domésticas (SUTTER, 2019).

Diferentemente da equipe do poder Executivo, o Congresso é muito mais dependente, e necessariamente influenciável, pelos grupos políticos e eleitorais estadunidenses. Considerando então, que o Congresso reflete mais de perto as preocupações e os interesses dos grupos e organizações domésticas, com relação às questões de política externa (SUTTER, 2019), foi escolhido como o ator que representará o Nível II do sistema de Putnam (1988) na análise.

Até o restabelecimento de relações diplomáticas entre China e EUA na década de 70, as forças domésticas estadunidenses mostraram influência considerável na construção da política dos EUA para a China. Com o advento da Guerra Fria, onde o apoio dos Estados Unidos ao regime nacionalista chinês de Chiang Kaishek falhou com a vitória do regime

comunista, a "perda da China" tornou-se um dos grandes tópicos do Congresso, da mídia e durante as eleições congressionais e presidenciais (SUTTER, 2019). Ademais, levando em consideração a guerra entre as forças estadunidenses e chinesas na Coreia que perdurou entre os anos de 1950 e 1953, seguida de quase duas décadas de Guerra Fria, era de se esperar que qualquer iniciativa ou proposta para a construção de uma relação mais moderada com a China estaria fora de cogitação.

Um paradigma predominante, observado desde a reabertura das relações entre a China e os EUA, é o de que a formulação e implementação da política dos EUA é de alçada do presidente e de sua equipe, ou seja, do poder Executivo, não há necessidade de aprovação. Dentro desse período de reaproximação, existia uma tendência de o governo levar menos em consideração as influências domésticas no processo de construção das políticas externas, já que no plano doméstico, os grupos frequentemente reforçam as diferenças entre os dois países, e são comumente consideradas como obstáculos aos objetivos e interesses do governo em promover relações com a China e demais atores do sistema internacional (SUTTER, 2019).

O Congresso foi a arena onde o Presidente e sua administração encontraram maior influência doméstica na política externa para a China. Assim, a forma como as influências domésticas impactaram a política estadunidense em relação à China, pode ser observada em grande parte, durante o curso das relações Executivo-Congresso sobre a política da China (SUTTER, 2019). O grau em que o Congresso realmente teve impacto na política dos EUA para a China variou ao longo do tempo. Por exemplo, um período de assertividade do Congresso com relação à China e as políticas comerciais dos Estados Unidos – contexto pós-guerra do Vietnã –, foi seguido de um período de maior deferência do Congresso com a administração do governo. De qualquer forma, o papel do Congresso de: autorizar e apropriar fundos para defesa, segurança nacional e relações exteriores; aprovar ou não, leis de comércio e políticas econômicas da administração; aprovar as nomeações em todas as áreas de relações exteriores do governo; e supervisionar ações do governo no exterior, reforça sua influência em moldar os resultados e de certa forma, conduzir a política externa dos Estados Unidos de acordo com as direções desejadas (SUTTER, 2019).

4.2 O apoio do Congresso às medidas de Trump

Os anos que antecederam a eleição presidencial estadunidense de 2016, foram marcados por um forte debate a nível nacional, sobre a fraqueza observada na política externa

dos Estados Unidos para o sistema internacional, especialmente na política direcionada à Ásia e à China. Líderes republicanos do Congresso, grupos de interesse e intelectuais se juntaram à mídia e apontaram as deficiências da política de Barack Obama na Europa, Oriente Médio e Ásia. A opinião pública parecia estar de acordo com a abordagem de Obama, mesmo que sua política tenha contido lacunas e pontos fracos (SUTTER, 2019).

Diante do rápido crescimento econômico chinês, que modificou a balança de poder na região e passou a desafiar os Estados Unidos cada vez mais, a estratégia principal de Obama para o reequilíbrio de forças no continente asiático foi sua política de "pivô" anunciada em 2011. O pivô foi uma estratégia de Obama para o Leste Asiático, na tentativa de reafirmar a influência estadunidense na região, com ênfase no fortalecimento das relações com a China (HARRIS & TRUBOWITZ, 2021). Neste período, o ativismo diplomático dos Estados Unidos aumentou, suas implementações militares foram mantidas e reforçadas em pontos estratégicos, e as trocas comerciais e os investimentos estavam em caráter aberto e prestes a aumentar - como uma das consequências da Parceria do Transpacífico (TPP), peça central da administração de Obama para a Ásia. Alguns analistas dizem que a estratégia foi falha pois não teve a alocação de recursos necessária, e que até mesmo teria piorado as relações com a China. De certa forma, grande parte dos pesquisadores concordam que a abordagem de Obama para a Ásia foi uma resposta sensível e excessivamente criteriosa para as circunstâncias geopolíticas em mudança (HARRIS & TRUBOWITZ, 2021). Os críticos à administração de Obama ressaltaram que o governo foi ineficaz na defesa de seu papel como garantidor de segurança regional, e não foi eficiente em criar novas oportunidades de comércio e de investimento para os Estados Unidos, frente aos esforços estatais da China.

As relações entre os Estados Unidos e a China passaram por mudanças fundamentais à medida que o governo Trump nitidamente desconstruiu o relacionamento positivo que os Estados Unidos e a China estavam cultivando diplomaticamente, e declarou a potência asiática como seu rival político e econômico. O Congresso, que historicamente se comportou de forma muito mais cautelosa com a China do que o próprio Poder Executivo, mesmo que fosse às vezes cético com relação aos esforços da administração de Obama, concentrou-se, no período do governo Trump, em promover um endurecimento político cada vez maior, contra o estado chinês (SUTTER, 2019). Em suma, observou-se que o Executivo e o Congresso estavam juntos em um caminho de rivalidade contra a China.

Em 2017, mediante a pressão de grupos domésticos, Trump viu a necessidade de modificar a sua política com aliados, e de se juntar ao Congresso e a outros líderes, ao

pressionar a Coreia do Norte sobre a proliferação de armas nucleares. Somada à essa discussão, a crescente tensão comercial causada pela tarifação dos Estados Unidos contra a China em 2018, foram tópicos de alta prioridade tanto para a administração Executiva, quanto para o Congresso, a mídia e organizações não-governamentais, e demais grupos de interesse envolvidos nos processos políticos (SUTTER, 2019). Entretanto, essas questões precisaram competir atenção com importantes assuntos domésticos como a reforma do sistema de saúde, reforma tributária, imigração e as nomeações à Suprema Corte. Outra grande preocupação para a administração e para o Congresso foi a influência do papel da Rússia - e sua cogitada interferência - no processo eleitoral estadunidense, especialmente após as eleições de meio de mandato (SUTTER, 2019).

A crise com a Coreia do Norte tornou o comportamento dos Estados Unidos com a China mais cauteloso, especialmente em 2017. Havia um apelo por parte dos líderes republicanos no Congresso, para o endurecimento na postura de Trump. Naquele momento, a maior preocupação da política externa era a Coreia do Norte, portanto o relacionamento com a China foi marcado por uma forte pressão, por parte dos Estados Unidos, para que a China usasse sua influência para interromper o desenvolvimento de armas nucleares da Coreia do Norte. Apesar do contexto comercial, nas reuniões diplomáticas que ocorreram em 2017 entre os dois presidentes, o diálogo estava sendo valorizado, e os assuntos giravam em torno da preocupação com a atividade militar da Coreia do Norte.

No Congresso em 2017, houve apoio considerável à agenda de segurança de Trump, que de modo geral, foi compatível com as prioridades dos líderes republicanos, enfatizando a necessidade de reforçar a presença militar estadunidense na Ásia. Embora muitos no Congresso levantassem a bandeira da democracia e dos direitos humanos, houve pouca objeção à estratégia de um melhor relacionamento do presidente com os líderes da Ásia. O Congresso foi ativo também na legislação, e na autorização de fundos para reforçar a segurança doméstica dos EUA (SUTTER, 2019). O engajamento entre os Estados Unidos e a China nos anos de 2017, foi apoiado pelo Congresso, uma vez que os congressistas se concentravam naquele momento em assuntos domésticos, como a revogação do Affordable Care Act do governo Obama, e a revisão tributária que ocorreria naquele ano.

Diante do descontentamento de Trump com relação aos esforços chineses para frear a Coreia do Norte, a abordagem da administração para a China mudou em 2018. Em sua viagem à Ásia em novembro de 2017, em uma reunião da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) no Vietnã, Trump deixou claro que os Estados Unidos deixariam para trás

sua postura passiva diante das práticas injustas de comércio praticadas por parceiros comerciais e que deixavam os Estados Unidos em posição desvantajosa no comércio internacional.²⁴

O ano de 2018, em especial, foi marcado por uma ativa participação do Congresso estadunidense sobre assuntos da China. A instituição demonstrou forte apoio ao endurecimento de políticas estabelecido na Estratégia de Segurança Nacional e Estratégia de Defesa Nacional de Trump²⁵, anunciada no dia 19 de janeiro de 2018, em que China e Rússia são tratadas como o maior adversário dos Estados Unidos. Seria bastante provável que, caso Trump subitamente resolvesse mudar sua política de curso e buscar um relacionamento mais amigável nas relações com a China, encontraria forte resistência do Congresso (SUTTER, 2019).

O Congresso reforçou sua atenção com a China por meio de: i. audiências, onde eram discutidas as políticas e práticas chinesas que representavam uma ameaça aos interesses nacionais dos Estados Unidos; ii. projetos de lei individuais, sobre questões específicas, que buscavam frear a China, como o National Defense Authorization Act FY-2019; iii. cartas de congressistas à administração, alertando sobre as ações chinesas e pressionando para respostas mais firmes²⁶ (SUTTER, 2019).

Tornou-se comum que nas audiências do Congresso, houvessem discursos em favor do endurecimento da postura com relação à China, a partir de testemunhas selecionadas tanto pela maioria republicana quanto pela minoria democrata. Em anos anteriores, os discursos de testemunhas geralmente continuam um teor em favor da construção de uma boa relação à China. Em 2018, o discurso predominante no Congresso foi o de enfrentar a China.

Houve uma audiência do Comitê de Inteligência do Senado em fevereiro de 2018, em que os senadores discutiram o engajamento chinês em campanhas de espionagem e a influência da China nos assuntos internos dos Estados Unidos. Em junho, líderes do Conselho Nacional de Inteligência dos EUA testemunharam perante o Comitê de Serviços Armados da Câmara, sobre técnicas “ilícitas e clandestinas” utilizadas pela China no intuito de ultrapassar

²⁴ Informações disponíveis em: <<https://edition.cnn.com/2017/11/10/politics/donald-trump-apec-vietnam-trade/index.html>>. Acesso em 19 abr. 2021.

²⁵ Documento disponível em: <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2021.

²⁶ Informações disponíveis em: <<https://www.cornyn.senate.gov/content/news/bipartisan-group-senators-urge-administration-safeguard-critical-military-and-dual-use>>; <<https://www.wsj.com/articles/senators-signal-concerns-over-chinas-global-investments-1533517099>>; e <<https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/06/20/congress-wants-devos-to-investigate-chinese-research-partnerships-on-american-campuses/>>. Acesso em 20 abr. 2021.

a liderança estadunidense. As audiências da Comissão Congresso-Executivo para a China eram centradas em defender o país da espionagem chinesa, do roubo de propriedade intelectual, e dos esforços em influenciar os assuntos dos Estados Unidos. A legislação foi proposta na Câmara e no Senado pelos presidentes da comissão, o deputado Christopher Smith e o senador Marco Rubio.

Em maio de 2018, o senador democrata Bob Casey junto de outros 31 senadores do partido, encaminhou uma carta à administração de Trump, solicitando que os empregos dos cidadãos estadunidenses, e a segurança nacional, sejam colocados acima da China. Essa atitude foi em resposta à atitude de Trump, de aliviar as sanções impostas à empresa chinesa ZTE. Segundo os senadores, a flexibilização das sanções econômicas é um mau negócio para os trabalhadores estadunidenses.

Os trabalhadores americanos e a indústria nacional estão sendo prejudicados pelo roubo de propriedade intelectual dos EUA, pelas políticas agrícolas que afetam os nossos agricultores, restrições ao acesso ao mercado para fornecedores e fabricantes de serviços dos EUA e políticas industriais mercantilistas que custaram aos trabalhadores americanos seus empregos. As políticas dos Estados Unidos em relação à China devem colocar os trabalhadores, agricultores e empresas norte-americanos em primeiro lugar, não os da China.²⁷

Ainda em maio, um grupo bipartidário de 27 dos senadores mais antigos - liderados pelo líder da maioria republicana no Senado, John Cornyn, e pelo líder da minoria, Charles Schumer - enviou uma carta aos principais negociadores comerciais estadunidenses com a China, solicitando que fosse adotada uma linha dura contra as ambições e roubos de tecnologia chineses.²⁸

Outra ação importante foi uma carta aos funcionários da administração de Trump, por um grupo de 12 senadores, solicitando uma estratégia "abrangente" em defesa contra as atividades chinesas em todo o mundo. Até que em agosto de 2018, a preocupação do Congresso com as práticas predatórias chinesas e suas consequências negativas aos interesses estadunidenses, atingiu uma intensidade maior com uma nova carta, assinada por 16 senadores.

Pode-se dizer que assim como a própria administração de Trump, o Congresso também teve um posicionamento que variou, sobre como lidar com questões econômicas e de investimento. Em alguns momentos, houve oposição às tarifações, pelo impacto negativo

²⁷ Mais informações em: <<https://www.casey.senate.gov/news/releases/casey-we-cant-jeopardize-american-jobs-to-cut-china-a-break>>. Acesso em 21 abr. de 2021.

²⁸ Mais informações em: <<https://www.cornyn.senate.gov/content/news/bipartisan-group-senators-urge-administration-safeguard-critical-military-and-dual-use>>. Acesso em 21 abr. de 2021.

sobre as empresas nacionais e os consumidores em seus círculos eleitorais. Outras vezes, houve resistência à imposição de tarifas sobre produtos de outros países, ao mesmo tempo que eram impostas tarifas especialmente sobre produtos chineses. De maneira geral, a imposição de tarifas sobre a China sempre teve muito menor resistência (SUTTER, 2019).

Assinado pelo ex-presidente Trump em agosto de 2018, o montante anual destinado à defesa nacional aprovado pelo Congresso Nacional incluiu o fortalecimento de apoio à Taiwan, frente à ameaça chinesa. Outro projeto de lei, chamado de "Lei de Viagem a Taiwan" (Taiwan Travel Act) - que reforça a necessidade de visitas oficiais frequentes à Taiwan - foi aprovado com unanimidade pelo Congresso e pelo Senado em fevereiro de, e assinado por Trump em março de 2018 (SUTTER, 2019). Isso reflete o quão negativo o posicionamento do Congresso com relação à China vinha se tornando. Apesar da pressão de Pequim, a administração de Trump tomou medidas sutis de apoio à Taiwan.

As inúmeras disposições sobre a China presentes no National Defense Authorization Act FY-2019²⁹ - documento assinado por Trump em agosto de 2018 -, foi a legislação de maior destaque no ativismo político contra a China no Congresso. A linguagem sobre o estado asiático presente no texto é dura, e o acusa de se utilizar de meios incabíveis para minar os Estados Unidos e seus interesses no sistema internacional. A lei direciona uma estratégia governamental que exigia a construção pelo Departamento de Defesa, de um plano de cinco anos para restabelecer o poder dos Estados Unidos e de seus aliados na região do Indo-Pacífico. A lei também cobrava do governo uma estratégia para reforçar os laços militares com a Índia, proibir a participação chinesa nos exercícios nas atividades na Orla do Pacífico, e um relatório público sobre as atividades militares chinesas no Mar do Sul da China. Em suma, o escopo do relatório anual do Departamento de Defesa ao Congresso foi ampliado, tendo em vista a preocupação crescente dos congressistas com a China. Sutter (2020) observa que no ano de 2019, por conta das eleições de 2020, os democratas não dispunham de tanta atenção à China, o que somente aumentou no ano seguinte.

4.3 As eleições de meio de mandato (2018) e a vitória democrata

Em 6 de novembro de 2018 foram realizadas as eleições de meio mandato, cujo resultado modificou o cenário político no Congresso. Com a vitória do Partido Democrata nas eleições de meio mandato, o Congresso passou a ver a China de forma mais crítica, e

²⁹ Documento disponível em: <[Text - H.R.5515 - 115th Congress \(2017-2018\): John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 | Congress.gov | Library of Congress](#)>. Acesso em 30 ago. 2021.

novamente como uma ameaça séria para os interesses estadunidenses (WENZONG; FANG; HONGLIANG; CHENGHAO, 2019). O Congresso apoiou esforços mais impactantes para tentar frear a influência chinesa na opinião pública dos EUA, como por exemplo apoiou a proibição do uso de tecnologias das empresas Huawei e ZTE pelo governo. Eventualmente, alguns membros se opuseram às políticas comerciais do governo, quanto à imposição de tarifas sobre produtos chineses, mas evitavam se opor ao presidente de temperamento imprevisível. Assim como, quando Trump aliviou as restrições à empresa chinesa ZTE - uma ação fora da linha estratégica que vinha sendo construída -, líderes do Congresso e outros deputados se opuseram, mas também evitaram um confronto de interesses com Trump. Em suma, o Congresso esteve em concordância com as políticas para a China, definidas nas Estratégias de Segurança e de Defesa Nacional do governo, mostrando um forte endurecimento bipartidário no Congresso em relação à China, não visto desde a conjuntura da Guerra Fria. Foram realizadas extensivas audiências no Congresso sobre a China, proporcionando à indivíduos da administração oferecerem suas críticas negativas ao impacto da China sobre os interesses estadunidenses, e reforçando o posicionamento contemporâneo do Congresso (SUTTER, 2019).

É fundamental considerar que o apoio do Congresso às sanções comerciais contra a China foi bipartidário. O partido democrata, tradicionalmente a favor do papel dos Estados Unidos como estimulador do livre comércio entre os países, tomou o lado da indústria e dos trabalhadores estadunidenses, e apoiou fortemente as ondas de tarifação de Trump. A propósito, após as eleições de meio de mandato, com o reestabelecimento da maioria democrata, o apoio do Congresso às medidas de Trump para a China continuou se fortalecendo.

Num contexto geral, existe o apoio de representantes republicanos aos presidentes republicanos é crescente, assim como, existe um arrefecimento no apoio de representantes democratas aos presidentes republicanos. A tabela 1 demonstra o alinhamento do partido republicano com relação à Trump, nas duas casas do Congresso. Em 2017, Trump obteve 99% dos votos nominais, e em 2018, 93%, foi o presidente republicano que obteve o maior grau de suporte desde Dwight D. Eisenhower (presidente dos Estados Unidos entre 1953 e 1961). O suporte dos congressistas republicanos aos presidentes republicanos veio aumentando desde a década de 50 – salvo exceção da oposição do Senado à administração de Nixon/Ford.

Tabela 1: O apoio republicano à presidentes republicanos

TABLE 1

Republican Support for Republican Presidents

<i>President</i>	<i>Percent Support^a</i>	
	<i>House</i>	<i>Senate</i>
Eisenhower	63	69
Nixon/Ford	64	63
Reagan	70	74
G. H. W. Bush	73	75
G. W. Bush	83	86
Trump ^b	92	95

^aOn roll-call votes on which the winning side was supported by fewer than 80% of those voting.

^b2017–2019.

Fonte: EDWARDS, 2021.

Esse crescimento no apoio ao presidente, esteve relacionado à visão cada vez mais conservadora do partido republicano, e não às habilidades de liderança de Trump no Congresso. Outra explicação para tamanho suporte, está relacionado ao pequeno espaço na agenda de Trump, que alcançava a base do Congresso (EDWARDS, 2021). Nesse sentido, pode-se dizer que entre 2017 e 2018, os congressistas republicanos tinham um controle substancial sobre a agenda legislativa. Alguns líderes evitavam levantar questões que Trump havia dito que não assinaria, para a aprovação.

Tabela 2: O apoio democrata à presidentes republicanos

TABLE 2

Democratic Support for Republican Presidents

<i>President</i>	<i>Percent Support^a</i>	
	<i>House</i>	<i>Senate</i>
Eisenhower	42	36
Nixon/Ford	39	33
Reagan	29	31
G. H. W. Bush	27	29
G. W. Bush	19	18
Trump ^b	9	13

^aOn roll-call votes on which the winning side was supported by fewer than 80% of those voting.

^b2017–2019.

Fonte: EDWARDS, 2021.

Entre os congressistas democratas, Trump teve o pior grau de apoio desde Eisenhower, conforme os dados do Tabela 2. De 2017 a 2019, os democratas na Câmara votaram apenas 9% junto ao presidente. Foi o menor apoio democrata à um presidente republicano (EDWARDS, 2021). De todo modo, em assuntos sobre a China, uma posição dura de enfrentamento é incentivada tanto pelo partido republicano, quanto pelo partido democrata, sob a justificativa da retomada de emprego aos trabalhadores estadunidenses, e ao resgate da atividade produtiva do país. Até mesmo houveram momentos em que o partido republicano estava mais favorável às políticas de livre comércio, que o partido democrata no Congresso (SUTTER, 2020).

A democrata Nancy Pelosi, que foi reconduzida à presidência da Câmara nas eleições de meio de mandato, demonstrou publicamente seu apoio à primeira onda de tarifação de Trump, alegando que tal medida era crucial para melhorar os resultados do comércio para os Estados Unidos.³⁰ Pelosi concordava com Trump em identificar as políticas comerciais da China como uma ameaça aos Estados Unidos, e dizia que os democratas teriam um posicionamento ainda mais duro do que o próprio presidente, ao tentarem se alinhar à União Europeia para pressionar as autoridades chinesas. Segundo a democrata, a atitude de Trump de criar conflitos comerciais com a União Europeia, deixava a posição dos Estados Unidos ainda mais prejudicada.³¹ Portanto, mesmo com as críticas do partido democrata à administração de Trump, o Congresso não passou a apresentar obstáculos às taxações após a vitória democrata.

Já em 2019, em razão das eleições de 2020, o partido democrata dispunha de bem menor atenção nos assuntos da China. A partir desse ano, foi observada certa ambivalência no apoio do Congresso às medidas de Trump para a China. O National Defense Authorization Act FY-2020, assinado em dezembro de 2019 por Trump, conteve algumas disposições sobre a China, porém nada comparada à prioridade dada ao tema no documento de 2018. Diversos outros documentos e projetos de lei trataram sobre a China, porém tiveram pouco apoio no Congresso. Em 2020, o mundo passou a enfrentar a pandemia do vírus Covid-19, e isso demarcou a início de outro cenário político.

³⁰ Mais informações em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-elections-trade-idUSKCN1ND1HU>>. Acesso em 21 abr. 2021.

³¹ Mais informações em: <https://www.scmp.com/news/china/article/3036017/nancy-pelosi-wants-us-be-tougher-china-donald-trump-aligning-eu-pressure?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3036017>. Acesso em 21 abr. 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A monografia buscou abordar o tema da guerra comercial com foco no cenário doméstico dos Estados Unidos, no intuito de identificar de que forma as dinâmicas domésticas influenciaram a estratégia de Trump para a China. Considerando que o Congresso Nacional tenha sido a arena onde o Executivo teve maior influência em assuntos chineses, a pesquisa procurou identificar as principais interações entre estes dois agentes políticos durante o governo Trump (2017-2020).

No primeiro capítulo, foi realizada uma síntese dos argumentos e conceitos da perspectiva do jogo de dois níveis de Putnam (1988), que foram julgados pertinentes como instrumentos auxiliares para a análise do tema de pesquisa. No segundo capítulo, os principais eventos da guerra comercial – sobretudo as medidas protecionistas de Trump –, foram apresentados em ordem cronológica para que se obtivesse um entendimento das dinâmicas do nível I da análise. Por fim, no capítulo final, foram destacados os principais pontos de interação entre o Congresso Nacional e o Executivo no governo Trump, sobre os assuntos da China.

As fontes consultadas para a realização da monografia, demonstraram que o posicionamento do Congresso Nacional estabeleceu condições domésticas favoráveis à execução da estratégia de Trump, o que foi demonstrado no terceiro e último capítulo da obra. Nesse sentido, a hipótese central foi confirmada pela pesquisa. O trabalho pôde demonstrar que o apoio no Congresso foi bipartidário, ou seja, foi observado vindo de representantes do partido republicano e também do partido democrata. É possível afirmar que a atenção do Congresso para assuntos da China foi especialmente maior entre o ano de 2018 e meados de 2019. Em 2017, Trump ainda ensaiava sobre as medidas protecionistas, enquanto casas do Congresso estavam concentradas em questões como a Coreia do Norte, e assuntos domésticos. Em meados de 2019, até o ano de 2020, o foco do Congresso se voltou novamente ao plano doméstico, tendo em vista as eleições presidenciais.

O apoio do Congresso à guerra comercial de Trump pode ser observado sobretudo por meio de: i. longas audiências sobre o perigo que a China apresentava aos interesses dos Estados Unidos; ii. documentos como o National Defense Authorization Act FY-2019, que pressionava o governo pela adoção de uma linha mais dura contra a China; iii. e também por meio de cartas de congressistas ao governo, cobrando medidas comerciais de retaliação. O National Defense Authorization Act FY-2020, por sua vez, demonstrou a mudança no grau de

influência do Congresso, que em meados de 2019 voltou sua atenção para as eleições presidenciais e outras questões internas. O documento deu pouco destaque à China.

Em suma, o presente trabalho verificou que as medidas de Trump para a guerra comercial estavam em consonância com as preferências dos representantes congressistas. No Congresso, tanto o partido republicano quanto o partido democrata demonstraram apoio ao posicionamento de Trump diante da economia chinesa. A partir das informações levantadas nos materiais disponíveis e encontrados, pode-se concluir que não houve desafio para a administração de Trump estabelecido pelo Congresso. Com o apoio bipartidário, Trump pode seguir com as ondas de tarifação contra a economia da China. O trabalho buscou reforçar que os cenários doméstico e internacional estão entrelaçados em todas as relações internacionais, e que um Estado não pode ser visto como um ator de única opinião coerente. Cada estratégia adotada no âmbito internacional é o resultado de um jogo político no âmbito doméstico. Por isso, é imprescindível analisar os dois níveis para a melhor compreensão da conjuntura em questão.

O objetivo de Trump no nível II, foi impor retaliações e sanções comerciais contra a China. A primeira conclusão que se pode chegar, é que nesse jogo político, o nível II - aqui representado pelo Congresso Nacional - contribuiu fortemente para moldar um cenário propício à estratégia de Trump contra a China.

Conforme explorado no primeiro capítulo do trabalho, quanto maior o conjunto de vitórias no nível II, maior a chance de chegar a um fim no nível I (PUTNAM, 1988). De acordo com a teoria do jogo de dois níveis, existem 3 circunstâncias determinantes do conjunto de vitórias. A primeira diz respeito às preferências e coalizões do âmbito doméstico. Foi demonstrado nesse capítulo, que o grau de influência do Congresso com relação aos assuntos da China variou no decorrer da administração de Trump, e que seus representantes não apresentaram reais obstáculos para a imposição das medidas contra a China. Nesse sentido, o conjunto de vitórias de Trump no nível II, para a imposição de medidas comerciais retaliatórias contra a China, foi maior por conta do apoio do Congresso no nível I.

O segundo fator que afeta o tamanho do conjunto de vitórias do líder político, são os processos de ratificação no nível I. A partir das extensivas audiências sobre a China que foram realizadas no âmbito do Congresso, dos projetos de leis que continham um posicionamento de enfrentamento com relação à China, como o National Defense Authorization Act FY-2019, é correto dizer que Trump não tinha medo da não-ratificação de suas medidas comerciais no nível II. Muito além de não ter demonstrado obstáculos à

estratégia de Trump, o Congresso forneceu condições favoráveis para o endurecimento da postura de Trump nas negociações.

Outro ponto importante levantado pelo autor foi a incerteza. Durante a guerra comercial, foi comum que tanto representantes republicanos, quanto representantes democratas, tornassem público seu posicionamento dura com relação à China. Nesse sentido, o fator da incerteza também não foi um problema no nível II, para que Trump conseguisse colocar em prática sua estratégia para a China no nível I. As informações apresentadas ao longo do último capítulo, permitem afirmar que as preferências do Congresso estavam de acordo com os interesses de Trump para o nível I. O apoio do Congresso forneceu as condições necessárias, no ambiente doméstico, para que Trump de fato seguisse com a implementação sanções e retaliações à China.

Por fim, para além da pergunta respondida por esse trabalho, existem diversas questões relacionadas ao tema que podem ser desenvolvidas em outras oportunidades de pesquisa. Dentre as quais, destacam-se: qual a influência de outros grupos e coalizões domésticas dos Estados Unidos, na guerra comercial de Trump? E quanto ao cenário doméstico da China, quais foram as dinâmicas significativas que criaram as condições para a postura da China? As políticas comerciais adotadas por Trump trouxeram os resultados desejados pelo governo?

REFERÊNCIAS

BOWN, C.; KOLB, M. Trump's Trade war timeline: an up-to-date guide. **Trade and Investment Policy Watch**, Washington, 2018. Peterson Institute for International Economics. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

BOWN, C. P.; LOVELY, M. E. Trump's phase one deal relies on China's state-owned enterprises. **Trade and Investment Policy Watch**, Washington, 2020. Peterson Institute for International Economics. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-phase-one-deal-relies-chinas-state-owned-enterprises>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BOWN, C. Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19. **Trade and Investment Policy Watch**, Washington, 2020. Peterson Institute for International Economics. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-policy-hampering-us-fight-against-covid-19>. Acesso em: 10 jan. 2022.

EDWARDS III, G. C. Was Donald Trump an Effective Leader of Congress? **Presidential Studies Quarterly**, Center for the Study of the Presidency and Congress, v. 51, n. 1, p. 4–34, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1111/psq.12696>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/psq.12696>. Acesso em: 17 ago. 2021.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. New York: Cornell University Press, 1993.

HARRIS, P.; TRUBOWITZ, P. The Politics of Power Projection: The Pivot to Asia, Its Failure, and the Future of American Primacy. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 14, p. 187-217, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjip/poab002>. Disponível em: <https://academic.oup.com/cjip/article/14/2/187/6154480?login=true>. Acesso em 03 ago. 2021.

HAVRÁNEKOVÁ, M.; DVORSKÝ, T. The United States–China Trade War. **Institute for Politics and Society**, 2019. Disponível em: <https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2019/01/The-United-States-China-Trade-War-IPPS.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

KIRSHNER, J. The Tragedy Of Offensive Realism: Classical Realism And The Rise of China. **European Journal of International Relations**, v. 18, p. 53-75, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066110373949>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/1354066110373949>. Acesso em: 05 set. 2021.

LUTTWAK, Edward N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, Center for the National Interest, n. 20, p. 17-23, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>. Acesso em: 11 set. 2021.

LUTTWAK, Edward N. **Turbocapitalismo**: perdedores e ganhadores na economia globalizada. London: Weidenfeld & Nicolson, 1998.

MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

NYE JR, Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

PASSOS, R. D. F. A ascensão de Trump e da China e relações de força. **Revista Práxis e Hegemonia Popular**, Marília, v. 5, n. 6, p. 39–56, 2020. DOI: <https://doi.org/10.36311/2526-1843.2020.v5n6.p39-56>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/PHP/article/view/10584/6605>. Acesso em: 07 ago. 2021.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**. Cambridge: The MIT Press, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706785>. Acesso em: 23 set. 2021.

ROSECRANCE, Richard. **The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world**. New York: Basic Books, 1986.

STRANGE, Susan. The Persistent Myth of Lost Hegemony. **International Organization**. New York: Routledge, p. 213-236, 1987. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027600>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/persistent-myth-of-lost-hegemony/F9259F30B5ED8702912D06C673E9AB73>. Acesso em: 05 fev. 2021.

SUTTER, R. Congress and Trump Administration China Policy: Overlapping Priorities, Uneasy Adjustments and Hardening toward Beijing. **Journal of Contemporary China**, v. 28, n. 118, p. 519–537, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1557944>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10670564.2018.1557944?needAccess=true>. Acesso em 30 jul. 2021.

SUTTER, R. **Obama, Trump and US politics and diplomacy towards Asia**. Manchester: Manchester University Press, 2020.

TORRES FILHO, E.T.; MARTINS, N. M. **Regulando os sistemas financeiros: elementos introdutórios**. Texto para Discussão IE-UFRJ, n.03, 2018. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 13 maio 2021.

VESENTINI, José William. **Novas Geopolíticas**. 5ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 107-109, 2016.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Waveland Press, 2010.

WENZONG, Z.; FANG, H.; HONGLIANG, C.; CHENGHAO, S. **Donald Trump Administration's Domestic and Foreign Policy after the Midterm Election**. *现代国际关系 (英文版)*, v. 29, n. 02, p. 48–61, 2019. Disponível em:

<http://www.cicir.ac.cn/UpFiles/file/20200227/6371841699729868039394940.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

WRIGHT, Thomas. Sifting through Interdependence. **The Washington Quarterly**, 36:4, v. 36, n. 4, p. 7-23, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2013.861706>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0163660X.2013.861706?needAccess=true>. Acesso em: 08 nov. 2021.