

FÁBIO JORGE DE TOLEDO THOMAZELLA

**A HEGEMONIA TECNOLÓGICA E A DISPUTA COMERCIAL CHINA-
ESTADOS UNIDOS: COMO OS ARGUMENTOS JURÍDICOS REVELAM OS
INTERESSES POLÍTICOS ESTADUNIDENSES**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Umberto Celli Junior

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DO LARGO DE SÃO FRANCISCO
SÃO PAULO**

2022

FÁBIO JORGE DE TOLEDO THOMAZELLA

**A HEGEMONIA TECNOLÓGICA E A DISPUTA COMERCIAL CHINA-
ESTADOS UNIDOS: COMO OS ARGUMENTOS JURÍDICOS REVELAM OS
INTERESSES POLÍTICOS ESTADUNIDENSES**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na área de concentração Direito Internacional e Direito Comparado sob a orientação do Professor Titular Dr. Umberto Celli Junior, com bolsa de fomento CAPES/PROEX recebida durante o período de junho de 2021 a maio de 2022. **VERSÃO CORRIGIDA**

SÃO PAULO

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Thomazella, Fábio Jorge de Toledo

A hegemonia tecnológica e a disputa comercial China- Estados Unidos: como os argumentos jurídicos revelam os interesses políticos estadunidenses ; Fábio Jorge de Toledo Thomazella ; orientador Umberto Celli Junior -- São Paulo, 2022.
297 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Direito do comércio internacional. 2. Disputa hegemônica . 3. Direito de propriedade intelectual.
4. Novas tecnologias. 5. Reforma na OMC. I. Celli Junior, Umberto , orient. II. Título.

RESUMO

THOMAZELLA, F. J. T. **A hegemonia tecnológica e a disputa comercial China-Estados Unidos: como os argumentos jurídicos revelam os interesses políticos estadunidenses.** 2022. Dissertação de Mestrado- Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, São Paulo, 2022.

A eclosão de uma disputa comercial desde 2018 entre China e Estados Unidos tem consequências importantes para a economia mundial, bem como no sistema multilateral do comércio, representado pela OMC. A imposição de tarifas entre as duas maiores economias do mundo compromete as regras do comércio internacional, que vêm sendo construídas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A hipótese fundamental da dissertação é que a fundamentação jurídica americana revela o papel central que o governo estadunidense dá à vanguarda tecnológica em diversos setores para manter sua hegemonia mundial. Os argumentos jurídicos são usados para promover as prioridades geopolíticas dos EUA, que consideram a China um competidor estratégico. A lógica americana visa impedir que a China adquira a vanguarda das inovações tecnológicas, pois isso permitiria ao país moldar com exclusividade o sistema regulatório global de tecnologia. O direito, nesse contexto, constitui o verniz para uma profunda disputa de poder pela hegemonia mundial. A pesquisa terá como objetivos gerais explicar, primeiramente, o panorama geopolítico da disputa pela hegemonia internacional, a partir dos principais autores das escolas de relações internacionais sobre a temática da hegemonia e sobre o futuro da rivalidade sino-americana no século XXI. No capítulo 2, serão explicados os principais argumentos jurídicos estadunidenses na disputa comercial, relacionados à violação dos direitos de propriedade intelectual, à segurança nacional e ao desrespeito aos direitos humanos, a partir de uma análise de doutrina e jurisprudência da OMC, bem como conferindo o olhar das escolas de direito internacional. No capítulo 3, a dissertação visa entender como a principal forma de disputa pela hegemonia se dá justamente na seara tecnológica, que é essencialmente também uma batalha regulatória pela supremacia das normas técnicas internacionais em diversos campos. O domínio de tecnologias avançadas como semicondutores, o 5G e a inteligência artificial será essencial para a supremacia econômica e militar no século XXI. No capítulo 4, haverá a discussão de como essa disputa repercute no sistema multilateral de comércio, representado pela OMC, abordando as visões de EUA e China para o futuro da organização.

Palavras-chave: hegemonia, tecnologia, disputa comercial, propriedade intelectual, segurança nacional, direitos humanos, OMC.

ABSTRACT

THOMAZELLA, F. J. T. Technological hegemony and the China-US trade dispute: how legal arguments reveal US political interests.

The outbreak of a trade dispute since 2018 between China and the United States has important consequences for the world economy, as well as for the multilateral trading system, represented by the WTO. The imposition of tariffs between the two largest economies in the world compromises the rules of international trade, which have been built since the end of the Second World War. The fundamental hypothesis of the dissertation is that the legal arguments of the United States reveal the central role that the US government gives to the technological vanguard in several sectors to maintain its global hegemony. Therefore, the legal arguments are used to further the geopolitical priorities of the US, which considers China a strategic competitor. American logic aims to prevent China from acquiring the forefront of technological innovations, as this would allow the country to single handedly shape the global regulatory system for technology. Law, in this context, constitutes the veneer for a deep power struggle for world hegemony. The research will have as general objectives to explain, firstly, the geopolitical scenario of the dispute for international hegemony, from the main authors of the schools of international relations on the theme of hegemony and on the future of Sino-American rivalry in the 21st century. In chapter 2, the main US legal arguments in the trade dispute will be explained, related to the violation of intellectual property rights, national security, and disrespect for human rights, based on an analysis of WTO doctrine and jurisprudence, as well as giving the view of international law schools. In chapter 3, the dissertation aims to understand how the main form of dispute for hegemony takes place precisely in the technological field, which is essentially also a regulatory battle for the supremacy of international technical standards in various fields. Mastery of advanced technologies such as semiconductors, 5G and artificial intelligence will be essential for economic and military supremacy in the 21st century. In chapter 4, there will be a discussion of how this dispute affects the multilateral trading system, represented by the WTO, addressing the visions of the USA and China for the future of the organization.

Key words: hegemony, technology, trade dispute, intellectual property, national security, human rights, WTO.

LISTA DE SIGLAS

AIIB	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
AIDP	Plano de Desenvolvimento de Inteligência Artificial da China
ASCM	Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BRI	Iniciativa <i>Belt and Road</i>
CPTPP	Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica
CIPS	Sistema de Pagamentos Interbancários Transfronteiriços
C&T	Ciência e tecnologia
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
EGA	Acordo de Bens Ambientais da OMC
ESC	Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IEEPA	Ato Internacional de Poderes de Emergência Econômica
IoT	Internet das Coisas
IEC	Comissão Eletrotécnica Internacional
ISO	Organização Internacional para a Padronização
ITU	União Internacional de Telecomunicações
MPMEs	Micro, pequenas e médias empresas
NAFTA	Tratado Norte-americano de Livre Comércio
NEA	Ato de Emergência Nacional dos EUA
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
SCO	Organização para a Cooperação de Xangai
SSC	Sistema de Solução de Controvérsias da OMC
TEH	Teoria da Estabilidade Hegemônica
TPR	Revisão de Política Comercial da OMC
TRIMS	Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPS	Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
TSMC	Companhia de Fabricação de Semicondutores de Taiwan
TWEA	Ato de Comércio com Inimigos dos EUA
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USTR	Representante de Comércio dos Estados Unidos da América

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação foi possível graças a muitas pessoas que deram apoio durante esses mais de três anos. Gostaria de agradecer primeiramente à minha família, em especial, meus pais Daniel e Elvira por todo o suporte, minhas irmãs Daniela e Mônica, meu tio Pedro e Tata. Sem vocês não poderia ter chegado até aqui.

Gostaria de agradecer ao meu orientador professor Umberto Celli Junior, pelos valiosos aportes e sugestões, e à professora Vera Thorstensen, pelo apoio e encorajamento.

Por fim, gostaria de agradecer aos amigos do trabalho, faculdade e escola, que tiveram contribuição valiosa para meu desenvolvimento pessoal, citá-los individualmente faria injustiças, mas sem vocês esse trabalho também teria sido impossível.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Objetivos	15
2. CAPÍTULO 1: CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA DISPUTA CHINA-EUA.	18
2.1 A hegemonia nas principais teorias de relações internacionais	20
2.2 A ascensão dos EUA como potência	30
2.3 O governo Trump e Biden a virada na política externa americana	34
2.3.1 Estratégia de Segurança Nacional Americana sob Trump e Joe Biden	35
2.4 A ascensão chinesa	38
2.5 Histórico das relações sino-americanas	44
2.6 A crise da ordem internacional liberal	48
2.7 As perspectivas para a disputa hegemônica sino-americana.	50
2.8 As tentativas chinesas de estabelecer a hegemonia no sistema internacional	60
2.8.1 A iniciativa <i>Belt and Road</i> .	60
2.8.2 O <i>Asian Infrastructure Investment Bank</i> (AIIB): Banco de Investimento de infraestrutura asiático	64
2.8.3 O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)	66
2.8.4 Internacionalização da moeda chinesa	66
2.8.5 Organização de Cooperação de Xangai (SCO)	67
2.8.6 O Grupo BRICS	68
3. CAPÍTULO 2: ASPECTOS JURÍDICOS DA DISPUTA COMERCIAL	71
3.1 Diferentes vertentes teóricas do direito internacional e as relações do Ocidente com a China.	71
3.2 A disputa comercial EUA-China no âmbito jurídico	77
3.2.1 Argumentos jurídicos referentes à acusação de violação de propriedade intelectual	78
3.2.1.1 DS 543: <i>United States- Tariff Measures on certain goods from China</i> .	82
3.2.1.2 O relatório do Painel	84
3.2.1.2.1 Repercussão	96
3.2.1.3 A base jurídica interna: a Seção do Ato de Comércio de 1974	97
3.2.1.4 Julgamentos na OMC sobre a Seção 301	99
3.2.1.4.1 Resumo das principais resoluções do painel	99
3.2.1.5 Os direitos de propriedade intelectual na perspectiva estadunidense	100
3.2.1.6 Regime de transferência de tecnologia na China e Seção 301	104
3.2.1.7 A OMC e a transferência de tecnologia.	108
3.2.1.7.1 TRIPS	109
3.2.1.7.2 GATS	110
3.2.1.7.3 Protocolo de Acesso da China à OMC	111
3.2.2 Argumentos relacionados à Segurança Nacional	113
3.2.2.1. Conteúdo da Ordem Executiva de 15 de maio de 2019	116

3.2.2.2 O Ato Internacional de Poderes de Emergência Econômica (IEEPA) e o Ato Nacional de Emergências (NEA)	118
3.2.2.3 Segurança nacional e a Ordem jurídica internacional	121
3.2.2.3.1 Interpretação e aplicação do artigo XXI do GATT	122
3.2.3 Argumento de Violação de direitos humanos por parte da China	124
3.3 Outros Aspectos doutrinários da disputa comercial	127
4. CAPÍTULO 3: A TECNOLOGIA COMO CENTRO DA DISPUTA HEGEMÔNICA	136
4.1 A política tecnológica chinesa: história e atualidade	141
4.1.1 A tecnologia no 14º Plano Quinquenal Chinês 2021-2025	145
4.1.2 Programa China Standards 2035	154
4.1.3 A inovação chinesa na visão estadunidense	155
4.1.4 Dados da inovação chinesa	161
4.2 Políticas de Transferência de Tecnologia	163
4.3 Áreas cruciais para a disputa tecnológica entre China e EUA: 5G, semicondutores e Inteligência Artificial.	177
4.3.1 A Revolução do 5G	177
4.3.1.1 5G: Riscos e Preocupações de Segurança	177
4.3.1.2 Outras características do 5G	182
4.3.2 A Empresa Huawei como epicentro da disputa sino-americana	184
4.3.2.1 O Brasil na disputa pelo 5G	204
4.3.3 Semicondutores	205
4.3.3.1 Histórico e política atual para semicondutores da China	212
4.3.3.1.1 Custos da Separação EUA-China	220
4.3.4 Inteligência Artificial	223
5. CAPÍTULO 4: A DISPUTA CHINA-EUA E A OMC	231
5.1 A entrada da China na OMC e as consequências	235
5.2 A visão de EUA e China sobre a OMC	241
5.2.1 A visão estadunidense sob Biden e Trump	241
5.2.1.1 Relatório estadunidense sobre o Órgão de Apelação da OMC	247
5.2.2 A Proposta da China de reforma da OMC	259
5.2.2.1 Posição geral chinesa sobre a reforma da OMC	261
5.2.2.1.1 Áreas de atuação	262
5.3 Considerações finais sobre a reforma da OMC	271
6. CONCLUSÃO	273
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	279

1. INTRODUÇÃO

A eclosão de uma disputa comercial desde 2018 entre China e Estados Unidos vem deixando o mundo apreensivo sobre as consequências que esse conflito acarreta à economia mundial, bem como ao sistema multilateral do comércio, representado pela OMC. A imposição de tarifas entre as duas maiores economias do mundo compromete as regras do comércio internacional, que vêm sendo construídas desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

A eleição do Presidente Donald Trump à presidência dos EUA representou uma mudança importante na política externa americana, afastando-a do multilateralismo e adotando uma postura hostil à globalização. Desde a campanha eleitoral em 2016, o então candidato Trump deixava claro que considerava a China um país adversário, alertando para a necessidade de uma estratégia de contenção do país asiático¹. O argumento de Trump tinha como foco principal a existência de um grande déficit comercial estadunidense em seu intercâmbio comercial com a China, o que seria, na visão dele, desleal para os EUA.

Em seu discurso de inauguração, Trump lançou as bases de sua administração, indicando uma guinada protecionista e isolacionista para os EUA, consubstanciada no seu lema "*America First*". Trump criticou o processo de globalização, culpando-o pela destruição de empregos industriais no meio-oeste estadunidense e pela transferência de renda da classe média americana para o resto do mundo². No cerne de seu discurso, estava uma crítica a todo o processo de liberalização comercial que tem a OMC como artífice fundamental, desde a sua fundação em 1995.

O discurso de Trump na posse reproduzia argumentos bastante usados por ele durante sua campanha ao criticar as relações comerciais que os EUA mantinham com a China, criticando sua política cambial e acusando-a de violação dos direitos de propriedade intelectual americana³. É importante salientar que as reservas chinesas em títulos da dívida americana somavam mais de US\$ 1 trilhão de dólares, sendo a China o maior credor da dívida

¹HOLLAND, Steve. *Trump targets China trade says plans serious measures*. Reuters. 24/08/2016. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-china-idUSKCN10Z2JN>. Acesso em 02/05/2020.

²POLITICO STAFF. *Donald Trump inauguration speech transcript*. Politico. 2017. Disponível em <https://www.politico.com/story/2017/01/full-text-donald-trump-inauguration-speech-transcript-233907>. Acesso em 04/05/2022.

³*Ibidem*.

pública dos EUA à época⁴. Essa situação de interdependência, entretanto, não foi impedimento para o início de uma disputa comercial.

A eleição de Joe Biden para a presidência em 2020, embora tivesse gerado expectativas de mudanças, manteve a política de Trump na essência, inclusive acrescentando sanções econômicas contra empresas chinesas, assinalando o consenso bipartidário na estratégia estadunidense para a China.

As ações unilaterais americanas vêm comprometendo de maneira bastante destrutiva o sistema multilateral de comércio, que vem sendo construído desde o fim da Segunda Guerra Mundial, quando em 1947, um grupo de 23 países iniciou as negociações comerciais sob o GATT-47⁵. Oficialmente, o GATT era um acordo e não uma organização, prova disso é que os países participantes eram oficialmente designados como “Partes Contratantes” e não como membros.⁶

Desde 1947, houve oito rodadas de negociação foram concluídas⁷. Na oitava rodada de negociações, a Rodada Uruguai, foi criada a OMC, que instituiu uma organização internacional de fato, abrangendo outros setores não cobertos pelo GATT- 47 (que só se referia a bens) como o comércio de serviços por meio do GATS e questões relacionadas à propriedade intelectual, através do TRIPS. Como principal novidade, a OMC conta com o Órgão de Solução de Controvérsias, cujas recomendações são praticamente compulsórias.

A construção de um arcabouço jurídico internacional para lidar com as questões do comércio global no contexto pós-guerra fria fazia parte do interesse estadunidense em ampliar o campo de atuação de suas empresas. Nesse contexto, o país apoiou a entrada da China na OMC em 2001⁸. Havia também a esperança de que o país asiático lentamente adotasse uma

⁴BORZYKOWSKI. *China's \$1.2 trillion weapon that could be used in a trade war with the US* Nova York. 05/04/2018. Disponível em [https://www.cnn.com/2018/04/05/chinas-1-point-2-trillion- weapon-that-could-be-used-in-a-us-trade-war.html](https://www.cnn.com/2018/04/05/chinas-1-point-2-trillion-weapon-that-could-be-used-in-a-us-trade-war.html). Acesso em 02/05/2020.

⁵WTO. *The GATT years: from Havana to Marrakesh*.

Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Acesso em 03/04/2022.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸LIPTON, Gabe. *The Elusive Better Deal with China*. The Atlantic. Boston. 14/08/2018. Disponível em <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/china-trump-trade-united-states/567526/>. Acesso em 05/04/2022.

abertura política, além da econômica. A República Popular da China era membro observador do GATT desde 1986 e desde então tentava entrar na organização como membro pleno⁹.

A entrada da China na OMC representou um marco para o sistema multilateral de comércio, pois integrou a maior população do planeta às cadeias produtivas globais, possibilitando que o país tivesse um enorme crescimento econômico. Quando a China aderiu à OMC, concordou com condições consideravelmente mais severas que aquelas estipuladas para países em desenvolvimento, conforme se verifica no Protocolo de Acesso da China à OMC.

No entanto, para os estadunidenses, a entrada da China na OMC não teve os resultados esperados¹⁰. Além de a China não empreender reformas de abertura política, os trabalhadores estadunidenses, especialmente os operários industriais, sofreram com a concorrência chinesa, o que foi explorado eleitoralmente por Donald Trump. A perda dos empregos manufatureiros acarretou uma piora considerável no padrão de vida da população sem ensino superior. A desigualdade também aumentou, visto que os ganhos do crescimento econômico ficaram concentrados¹¹.

A partir de fevereiro de 2018¹², os EUA impuseram uma série de tarifas em produtos chineses, começando por uma tarifa de 30% sobre painéis solares, exceto aqueles oriundos do Canadá e uma tarifa de 20% sobre máquinas de lavar roupa. Em ambos os casos, o principal alvo eram as importações oriundas da China. Em 22 de março de 2018¹³, Trump assinou um memorando requerendo a instalação de um painel contra a China na OMC pelas práticas de licenciamento discriminatórias, bem como restringindo investimento em setores-chave de tecnologia e impondo tarifas a produtos chineses ligados à indústria aeroespacial, tecnologia da informação e maquinário.

⁹WTO. *The GATT years: from Havana to Marrakesh*.

Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Acesso em 03/04/2022.

¹⁰LIPTON, Gabe. *The Elusive Better Deal with China*. The Atlantic. Boston. 14/08/2018. Disponível em <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/china-trump-trade-united-states/567526/>. Acesso em 05/04/2022.

¹¹LONG, Stephen. *US election: Trump victory a working-class backlash against economic inequality*. Abc News. Nova York. 09/11/2016. Disponível em <https://www.abc.net.au/news/2016-11-10/us-election-trump-victory-a-class-backlash-against-economic-ine/8011712>. Acesso em 05/04/2022.

¹²CHINA BRIEFING. *The US-China Trade War: a Timeline*. Disponível em <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em 20/04/2022.

¹³*Ibidem*.

A “guerra” comercial tornou-se, então, aberta. Os EUA impuseram em 23 de março de 2018¹⁴, uma tarifa de 25% sobre todos os produtos de aço, exceto da Argentina, Austrália, Brasil e Coreia do Sul, visando, de forma clara, prejudicar a China. Também implementaram uma tarifa de 10% sobre todas as importações de alumínio, com exceção daquelas oriundas da Argentina e da Austrália.

A China retaliou em 2 de abril de 2018¹⁵, impondo tarifas em 128 produtos no valor de US \$3 bilhões, incluindo frutas, vinhos, tubos de aço, carne de porco e alumínio reciclado, em retaliação às tarifas de aço e alumínio dos EUA. No dia seguinte, o USTR anunciou uma lista inicial de 1334 produtos chineses que estariam sujeitos a uma tarifa de 25%, com valor estimado de US \$50 bilhões de dólares. A China reagiu a essa lista e anunciou tarifas a serem aplicadas em 106 produtos (no valor de US \$50 bilhões) em mercadorias como soja, automóveis e produtos químicos.

Em maio de 2018¹⁶, os EUA e a China engajaram-se em negociações comerciais, quando os EUA demandaram uma redução de US \$200 bilhões no déficit comercial com a China dentro de dois anos, mas as negociações terminaram em um impasse. Em junho de 2018, uma lista final de produtos chineses a serem tarifados foi concluída. A lista incluía 818 produtos que teriam uma tarifa de 25% a começar em 6 de julho de 2018. Uma segunda lista de produtos com 284 itens ainda estava sob consideração. Em 16 de junho de 2018, a China revisou sua lista inicial de tarifas e incluiu 545 produtos, valorados em US \$34 bilhões, também tarifados em 25%, a começar em 6 de julho de 2018.

Dessa forma, em 6 de julho de 2018¹⁷, os EUA começaram a coletar as tarifas dos produtos chineses. Enquanto isso, a segunda rodada de tarifas discutida na lista 2 estava em análise. Os produtos na lista 2 incluíam: ferro ou produtos de aço, maquinaria elétrica, produtos ferroviários, instrumentos e aparatos. A China tomou medidas retaliatórias impondo uma tarifa de 25% em 545 produtos originários dos EUA, no valor total de US \$34 bilhões, incluindo produtos agrícolas, automobilísticos e aquáticos. Em 10 de julho de 2018³³, o USTR

¹⁴CHINA BRIEFING. *The US-China Trade War: a Timeline*. Disponível em <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em 20/04/2022.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

divulgou uma terceira lista de tarifas de produtos originários da China, cujo valor chegava a US \$200 bilhões, que ficariam sujeitos a uma tarifa de 10%.

O USTR em agosto de 2018¹⁸ também adicionou 44 entidades chinesas à sua lista de controle de exportações, que supostamente representavam uma ameaça significativa à segurança nacional americana. Além disso, o USTR divulgou uma lista de potenciais mercadorias, somadas em valor de US \$200 bilhões, incluindo produtos como: bens de consumo, materiais químicos e construção, têxteis, ferramentas, alimentos e produtos agrícolas, equipamentos eletrônicos comerciais e peças para veículos.

Em resposta às tarifas potenciais dos EUA em produtos no valor de US\$ 200 bilhões, o Ministério chinês do comércio propôs uma gama de tarifas adicionais em produtos estadunidenses originados dos EUA, no valor de US\$ 60 bilhões, incluindo: uma tarifa de 25% em produtos agrícolas, alimentos, têxteis e químicos, produtos de metal, maquinário; 20% em produtos como papelão, obras de arte e produtos químicos e, finalmente, 5% em produtos químicos, maquinário, equipamento médico.

Os EUA divulgaram em 7 de agosto de 2018¹⁹ uma versão revisada de uma lista no valor de US \$16 bilhões de importações da China, estipulando que as tarifas para esses produtos passavam de 25%, em vez dos 10% anunciados. A lista de produtos continha 279 produtos originários da China, como semicondutores, químicos, plásticos, motos e *scooters* elétricos. A China, por outro lado, anunciou, através do Ministério de Comércio uma tarifa recíproca adicional de 25% nas exportações americanas para a China.

Em 23 de agosto de 2018²⁰, a China também solicitou o estabelecimento de um painel na OMC contra as tarifas da Seção 301 dos EUA sobre produtos chineses, emitidas em 23 de agosto. Em 17 de setembro de 2018³⁸, o USTR anunciou a lista finalizada de tarifas em bens chineses no valor de US \$200 bilhões. Os EUA alegaram que as tarifas iriam ser implementadas em 24 de setembro com uma taxa inicial de 10% a ser aumentada para 25 % em janeiro de 2019.

¹⁸CHINA BRIEFING. *The US-China Trade War: a Timeline*. Disponível em <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em 20/05/2020.

¹⁹*Ibidem*.

²⁰*Ibidem*.

A China anunciou, por sua vez, em 18 de setembro de 2018, que iria implementar tarifas em bens no valor de US \$60 bilhões depois que a última rodada de tarifas dos EUA fosse implementada. Em 24 de setembro de 2018, os EUA implementaram as tarifas em US \$200 bilhões de bens chineses importados, levando o total a US \$250 bilhões. As tarifas começavam em 10% e chegariam a 25% a partir de primeiro de janeiro de 2019. A China respondeu com tarifas em bens importados dos EUA no valor de US \$60 bilhões.

Em 19 de novembro de 2018²¹, o *Bureau of Industry and Security* publicou a proposta de regras de controle de exportação propostas para tecnologias emergentes. De acordo com as regras propostas, tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, robótica e computação quântica podem ser sujeitas a controles de exportação, vez que são tecnologias de uso para fins militares, relacionadas, portanto, à segurança nacional.

Em 5 de maio de 2019²², Trump afirmou que os EUA aumentariam as tarifas em bens no valor de US \$200 bilhões em produtos chineses de 10% para 25%. Efetivamente, em 10 de maio, os EUA aumentaram as tarifas de 10% para 25%, como os dois países não conseguiram chegar a um acordo. A China, em contrapartida, anunciou um aumento nas tarifas em bens estadunidenses no valor de US \$60 bilhões.

O Departamento de Comércio dos EUA anunciou em 16 de maio de 2019²³ a adição da empresa *Huawei Technologies Co. Ltd* à sua lista de entidades, que proíbe as empresas americanas de venderem para a empresa de telecomunicações chinesa sem a aprovação do governo dos EUA. A China retaliou essa medida com sua própria lista de entidades e impôs ainda mais tarifas em 1º de junho em bens estadunidenses que somavam US \$60 bilhões.

Em 21 de junho²⁴, o USTR adicionou cinco entidades chinesas, incluindo uma empresa estatal à sua lista de entidades, impedindo-as de comprar produtos estadunidenses e seus componentes sem aprovação prévia. As novas entidades foram: *Sugon*, o Instituto de Tecnologia de Computação *Wuxi Jiangnan*, *Higon*, Circuito Integrado de *Chengdu Haiguang* e Tecnologia de Microeletrônica de *Chengdu Haiguang*.

²¹CHINA BRIEFING. *The US-China Trade War: a Timeline*. Disponível em <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em 20/05/2020.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

Em 1º de setembro²⁵, os EUA iniciaram tarifas em bens no valor de US \$125 bilhões em bens chineses, afetando uma série de produtos, no valor de 10%. A China retaliou com tarifas no valor de US \$75 bilhões em bens com alíquota de 5% a 10%. No dia 2 de setembro, a China requereu a instalação de um painel na OMC sobre as tarifas de importação.

Após algumas negociações, o USTR chegou a anunciar algumas isenções tarifárias a 437 produtos chineses, que consistiam principalmente em tipos de equipamentos ou materiais sintéticos orgânicos, necessidades diárias, produtos químicos, têxteis, equipamentos mecânicos e elétricos, produtos químicos e produtos siderúrgicos.

Em 26 de novembro de 2019²⁶, os EUA lançaram novas diretrizes regulatórias para seu procedimento de redes de telecomunicações, com objetivo de proteger redes de telecomunicações do que seriam ameaças à segurança nacional. O Departamento de Comércio dos EUA emitiu um aviso introduzindo um novo procedimento para identificar, avaliar e abordar transações que representassem um risco de segurança nacional para sua rede de telecomunicações e cadeia de suprimentos de serviços. O procedimento daria ao governo estadunidense o poder de restringir a importação de componentes de tecnologia estrangeira.

Em 13 de dezembro de 2019²⁷, a China e os EUA concordaram com a fase 1 do acordo. Os EUA concordaram em não prosseguir com as tarifas de 15% sobre produtos que somam US \$160 bilhões. No entanto, permaneceram com tarifas de 25% sobre as importações chinesas no valor de US \$250 bilhões. A China, por sua vez, concordou em aumentar a compra de bens e serviços dos EUA em pelo menos US \$200 bilhões nos dois anos subsequentes e implementar salvaguardas de propriedade intelectual. Dentro das potenciais importações chinesas, estariam produtos agrícolas entre US \$40 e US \$50 bilhões de dólares por ano nos próximos dois anos. O Acordo, porém, não foi cumprido²⁸ e as tensões bilaterais ficaram ainda mais tensas com o surgimento da pandemia de COVID-19.

²⁵CHINA BRIEFING. *The US-China Trade War: a Timeline*. Disponível em <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em 20/05/2020.

²⁶*Ibidem*.

²⁷*Ibidem*.

²⁸BOWN, Chad. *US-China phase one tracker: China's purchases of US goods*. Peterson Institute for International Economics. 03/2022. Disponível em *US-China phase one tracker: China's purchases of US goods* | PII. Acesso em 21/04/2021.

No mandato Democrata de Joseph Biden a partir de 2021, os EUA mantiveram a linha hostil, enfatizando nos discursos “a competição com a China” como central em sua política externa para vencer o século XXI²⁹. Apesar disso, algumas tarifas foram retiradas em relação aos materiais relacionados à pandemia e, mais recentemente, devido ao problema crescente da inflação nos EUA. Em alguns setores, no entanto, houve expansão das sanções econômicas, por exemplo na questão de banimento de investimentos americanos em certas companhias chinesas ligadas a tecnologias de vigilância e defesa³⁰. Além disso, a aprovação do Ato de Competição e Inovação de junho de 2021 tem como objetivo catapultar a habilidade dos EUA de competir com a tecnologia chinesa. O projeto de lei vai investir mais de US \$250 bilhões em semicondutores, na tecnologia 5G e em centros regionais de tecnologia³¹.

Em 14 de julho de 2021, o Senado americano aprovou o Ato de Trabalho Forçado dos Uigures, que baniu todos os produtos importados da região de Xinjiang com a alegação de desrespeito aos direitos humanos. Depois de passar também por aprovação da Câmara, o presidente Biden assinou a lei em 23 de dezembro de 2021.³²

Em março de 2022, o novo USTR divulgou seu relatório anual reafirmando a competição com a China, uma grande “*non-market economy*”, que teria distorcido o comércio internacional de forma significativa com suas práticas e políticas econômicas, causando danos à produção estadunidense, investimento e até consumo. O relatório enfatiza que os EUA continuarão a implementar políticas para aumentar sua competitividade em face da China e usar sua influência internacional para levar outros países a fazerem o mesmo.³³

²⁹FANG, Alex. *Biden: 'We are in a competition with China to win the 21st century'*. Nikkei Asia. 04/2021. Disponível em Biden: 'We are in a competition with China to win the 21st century' - Nikkei Asia. Acesso em 21/04/2022.

³⁰CHINA BRIEFING. *US-China relations in the Biden Era*. Disponível em US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline - China Briefing News (china-briefing.com). Acesso em 10/04/2022.

³¹*Ibidem*.

³²*Ibidem*.

³³*Ibidem*.

1.1 Objetivos

A pesquisa terá como tema: *"A disputa pela vanguarda tecnológica no centro da guerra comercial China-EUA: como os argumentos jurídicos revelam os interesses políticos estadunidenses"*

O objetivo da pesquisa será responder à seguinte pergunta: O que os argumentos jurídicos da guerra comercial revelam sobre as prioridades políticas americanas para as próximas décadas? A hipótese fundamental é que a fundamentação jurídica americana revela o papel central que o governo estadunidense dá à vanguarda tecnológica em diversos setores para manter sua hegemonia mundial.

Assim, por meio dos principais argumentos jurídicos utilizados pelos EUA para embasar a imposição de tarifas de importação no comércio com a China e boicotar uma série de empresas chinesas do comércio com os EUA, a pesquisa pretenderá mostrar as prioridades estadunidenses em política internacional ao se engajar em uma disputa comercial com a China, mostrando o caráter central da supremacia tecnológica.

Ainda que os argumentos jurídicos não sejam infundados, eles se coadunam com as prioridades geopolíticas dos EUA, que em seu relatório de Segurança Nacional, classificou a China como uma rival sistêmica, juntamente com a Rússia. Dessa forma, a disputa terá como escopo tratar dos assuntos do direito do comércio internacional aliados à temática da hegemonia nas relações internacionais.

A meteórica ascensão chinesa nas últimas décadas, passando de setores industriais mais rudimentares para áreas que envolvem grande produtividade e tecnologia, constitui uma ameaça proeminente à supremacia americana no mundo. Dessa forma, a disputa comercial está inserida em uma rivalidade de cunho geopolítico sistêmico que moldará o sistema internacional em seus aspectos econômicos, políticos e militares.

A lógica americana visa impedir que a China adquira a vanguarda das inovações tecnológicas, pois isso permitiria ao país agir como um monopólio legal em escala mundial, moldando o sistema regulatório global de tecnologia a sua maneira, construindo economias de escala com objetivo de ampliar suas receitas, expandindo seu conjunto de dados e alimentando vantagens futuras em P&D. O estudo dos argumentos jurídicos revela como a

tecnologia aparece como parte central das motivações que embasam as medidas norte-americanas. O direito, nesse contexto, constitui o verniz para uma profunda disputa de poder pela hegemonia mundial.

Portanto, a pesquisa terá como objetivos gerais explicar, primeiramente, o panorama geopolítico da disputa pela hegemonia internacional, a partir dos principais autores das escolas de relações internacionais sobre a temática da hegemonia e sobre o futuro da rivalidade sino-americana no século XXI. No capítulo 2, serão explicados os principais argumentos jurídicos estadunidenses na disputa comercial, relacionados à violação dos direitos de propriedade intelectual, à segurança nacional e ao desrespeito aos direitos humanos, a partir de uma análise de doutrina e jurisprudência da OMC, bem como conferindo um olhar das escolas de direito internacional sobre o contexto dessa disputa. A dissertação tem como objetivo entender a motivação de fundo das argumentações jurídicas, que são relacionadas ao conflito hegemônico das grandes potências. Os EUA acusam a China de ser um parceiro comercial desleal, e desrespeitar princípios da OMC, principalmente em relação à abertura dos mercados e o predomínio da economia de mercado. Conforme opinou o embaixador estadunidense na OMC Dennis Shea, a economia chinesa configuraria um modelo econômico disruptivo, eminentemente protecionista e com características mercantilistas, em que o Partido Comunista continuaria a exercer um controle direto e indireto sobre a alocação de recursos através de instrumentos como a propriedade estatal e o controle de atores econômicos-chave³⁴.

No capítulo 3, a dissertação tem como meta entender como a principal forma de disputa pela hegemonia se dá justamente na seara tecnológica, que é essencialmente também uma batalha regulatória pela supremacia das normas técnicas internacionais em diversos campos. As políticas tecnológicas chinesas avançaram muito nos últimos anos e passam a incomodar os países que hoje estão na fronteira tecnológica como Japão, Coreia do Sul, Alemanha e, principalmente, os EUA. Assim, compreender como a China vem avançando nessa seara é primordial para desvendar como o país se impõe como um competidor estratégico dos EUA para a hegemonia mundial. O domínio de atuais tecnologias avançadas

³⁴ SHEA, Dennis. *Views on China 's trade-disruptive economic model and implications for the WTO*. Disponível em <https://geneva.usmission.gov/2018/07/27/55299/>. Acesso em 05/04/2022.

como semicondutores, o 5G e a inteligência artificial será essencial para o país que tem planos de garantir a supremacia econômica e militar.

No capítulo 4, haverá a discussão de como essa disputa repercute no sistema multilateral de comércio, representado pela OMC, abordando as visões de EUA e China para o futuro da organização. A necessidade de reforma é consenso entre as grandes potências, mas a forma como se dará ainda suscita rivalidades. A abordagem estadunidense tem sido bastante hostil à OMC, o que pode ser verificado com a paralisação do Órgão de Apelação. A China utiliza-se de subsídios governamentais abundantes para propelar suas indústrias tecnológicas, o que desencadeia questionamentos sobre a compatibilidade de sua política de desenvolvimento com as regras da OMC e gera a insatisfação dos EUA. A rivalidade EUA-China é considerada, nesse contexto, fator central para o entendimento da atual crise da OMC e coloca a organização em uma verdadeira encruzilhada.

2. CAPÍTULO 1: CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA DISPUTA CHINA-EUA.

A atual disputa comercial entre EUA e China insere-se em um conflito geopolítico maior entre as duas maiores economias do mundo. O objetivo do capítulo é apresentar como a ascensão chinesa representa um desafio à ordem internacional liberal liderada pelos EUA e quais os principais mecanismos por meio dos quais a China vem tentando ganhar espaço no plano internacional para firmar-se como uma potência.

O sistema internacional de Estados, conforme sua configuração atual, tem origem com o Tratado de Westphalia de 1648 que lhes conferiu soberania e o direito à igualdade jurídica no plano das relações internacionais. No entanto, embora iguais em termos jurídicos formais, os Estados têm diferentes capacidades econômicas, militares, territoriais, populacionais e de recursos naturais, o que acarreta uma distribuição assimétrica de poder.

Os Estados mais poderosos, ao longo da história, procuraram moldar as regras do sistema internacional à sua maneira, de modo a buscar que as diretrizes da política internacional favorecessem a manutenção de seu domínio e dificultassem a ascensão de outras nações que pusessem risco à sua hegemonia.

Hegemonia é uma palavra de origem grega, cujo significado é liderança ou domínio³⁵. Nas relações internacionais, refere-se à habilidade de uma nação ou Estado moldar o sistema internacional, por meios coercitivos e não-coercitivos.⁷¹ Usualmente, esse ator predominante é chamado de *hegemon* e representa um Estado, como a Grã-Bretanha durante o século XIX ou os EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Para Adam Watson³⁶, hegemonia significa que alguma potência ou autoridade num sistema pode "escrever as leis" sobre a operação do sistema, ou seja, determinar de alguma forma as relações exteriores entre Estados-membros, enquanto os deixa internamente independentes. A hegemonia não é equivalente a um poder imperial, porque o poder

³⁵OXFORD. *Hegemony*. DICIO. LEXICO. Oxford: University of Oxford, 2020. Disponível em: <https://www.lexico.com/definition/hegemony>. Acesso em: 04/04/2022.

³⁶WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: Uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, p.29-30.

hegemônico governa por influência, ainda que muito proeminente, mas não controla diretamente outros Estados, conforme aponta Watson.

Na Grécia Antiga, a hegemonia denotava a dominância político-militar de uma cidade-estado sobre outras cidades-estados (como exemplo, Esparta era o *hegemon* da Liga do Peloponeso e Atenas era o *hegemon* da Liga de Delos, que existiram entre os séculos VI e IV a.c). A história da luta pela hegemonia grega é retratada pelo historiador Tucídides em sua célebre obra *História da Guerra do Peloponeso*, que descreve a guerra entre Esparta e Atenas. O termo “Armadilha de Tucídides” é até hoje usado para descrever a inexorabilidade do conflito militar em uma situação em que uma potência ascendente tenta substituir uma potência decadente no cenário internacional, conforme a visão de alguns estudiosos.

Posteriormente, a hegemonia do Império Romano sobre o mundo antigo ganhou sua expressão máxima no período da *Pax Romana*, um período de aproximadamente 200 anos, identificado com aumento e sustentação da paz e estabilidade hegemônica interna do Império, começando com o reinado de Augusto (27 a.C - 14 d.C). O objetivo de Augusto e seus sucessores era garantir a lei, a ordem e a segurança dentro do Império, mesmo que isso significasse isolá-lo do resto do mundo e defender ou mesmo expandir suas fronteiras por meio de intervenção e conquista militar³⁷.

Na concepção do intelectual marxista Antônio Gramsci, explicitada em sua obra *Cadernos do Cárcere*, escrita enquanto preso pelo regime fascista de Mussolini entre 1929 e 1935, a hegemonia relaciona-se com o predomínio de uma classe socioeconômica sobre a outra. A burguesia teria hegemonia sobre o sistema social, configurando-se como classe dominante. A hegemonia cultural é associada a uma visão de classes sociais, em que as classes superiores são capazes de transmitir seus valores, ou sua cosmovisão (*Weltanschauung*), para a sociedade como um todo, criando uma espécie de consentimento dos subjugados às regras ditadas pelos mais poderosos, de forma a manipular o sistema de valores e a moral da sociedade. A hegemonia cultural seria possível, nesse sentido, apenas porque aqueles afetados a ela consentem.

³⁷WASSON, Donald. *Pax Romana. Ancient History Encyclopedia*.08/12/2015. Disponível em https://www.ancient.eu/Pax_Romana/. Acesso em 04/04/2022.

A hegemonia social burguesa, na ótica de Gramsci, viria da habilidade dessa classe em obter consenso social sobre sua liderança. Dessa forma, as ideias da burguesia teriam hegemonia cultural sobre a sociedade como um todo, o que facilitaria a manutenção da ordem social desigual. Isso foi possível por meio da disseminação de ideias unificadoras e propaganda, uma tarefa facilitada pelo domínio que a burguesia tem da mídia, das instituições religiosas e das universidades. Ao aceitar essas ideias, as outras classes sincronizam seus interesses com os da burguesia, consentindo, assim, com a opressão.

O conceito de hegemonia de Gramsci também teve influência nas relações internacionais, dando substrato teórico para teorias das relações internacionais que enfatizam o caráter desigual do sistema de Estados, dividindo o mundo entre os chamados países centrais do capitalismo, historicamente exploradores, e aqueles periféricos e explorados.

Dessa forma, a hegemonia no âmbito das relações internacionais refere-se a uma variedade de aspectos em que um país se sobrepõe no cenário internacional nos aspectos econômico, social e cultural. Vale ressaltar que, ainda que um Estado seja hegemônico, permanece a soberania dos Estados, o que não impediu, ao longo da história, que o *hegemon* tenha exercido o poder imperial em colônias, por exemplo, como no caso da Grã-Bretanha.

As questões centrais do debate sobre hegemonia concernem a possibilidade de o ator moldar o sistema internacional, quais estratégias os poderes hegemônicos usam para definir o sistema, bem como se existem custos e benefícios associados ao exercício da influência hegemônica. Além disso, analisam se outros Estados ganham ou perdem com a hegemonia e sob quais condições os poderes hegemônicos perduram.

2.1 A hegemonia nas principais teorias de relações internacionais

O conceito de hegemonia é bastante discutido no campo das relações internacionais. O tópico discutirá em linhas gerais como a temática é abordada dentro de algumas das principais escolas teóricas das relações internacionais, como o neorrealismo, o neoliberalismo e escolas de tradição marxista.

O neorrealismo pode ser subdividido nas linhas ofensiva e defensiva. Na visão do realismo ofensivo, cujo principal teórico é John Mearsheimer em *The Tragedy of Great*

*Power Politics*³⁸, a natureza anárquica do sistema internacional seria a causa do comportamento agressivo por parte de um Estado na política internacional. Todos os Estados tentam maximizar seu poder relativamente a seus vizinhos, e as desigualdades de poder criariam desconfiança e medo. Nesse contexto, as grandes potências procurariam oportunidades de ganhar poder relativo no sistema internacional como melhor forma de sobreviver, principalmente por meio do poderio militar.

O poder é a moeda por excelência da política internacional, conforme aponta Mearsheimer, e as grandes potências sempre procuram maximizá-lo para garantir sua sobrevivência. Dessa forma, potências raramente são conservadoras na política mundial, ou seja, o sistema internacional cria incentivos para os Estados procurarem oportunidades de ganhar poder relativo aos rivais. Nessa lógica, consoante Mearsheimer, o objetivo final da grande potência é ser o *hegemon* do sistema.

Ainda que a sobrevivência seja o maior objetivo, a estrutura do sistema internacional implica que o comportamento ofensivo predomina sobre o defensivo, visto que a distribuição de poder é contingente. Dada essa imprevisibilidade, a grande potência sempre procurará maximizar sua porção de poder no sistema internacional. As grandes potências temem umas às outras e são egoístas devido à anarquia do sistema.

Os Estados veem, portanto, que a melhor forma de garantir sua sobrevivência, conforme Mearsheimer, é conseguir a hegemonia do sistema internacional. A competição constante por segurança cria instabilidade no sistema e um dilema de segurança, pois é difícil a um Estado aumentar sua segurança sem ameaçar outros Estados.

O sistema internacional é caracterizado pela anarquia, ou seja, pela ausência de uma autoridade central capaz de impor regras e punir os agressores. A incerteza quanto às intenções do Estado e às capacidades militares ofensivas disponíveis levam os Estados a temerem-se constantemente e a recorrer a mecanismos de *self help* para sobrevivência.

A fim de aliviar esse medo de agressão que cada Estado mantém do outro, eles sempre procuram maximizar seu próprio poder relativo. Assim, buscam oportunidades de alterar o

³⁸MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W.W. Norton, 2001, p.97-106. Disponível em http://www.drmalikcikk.atw.hu/wp_readings/mearsheimer.pdf. Acesso em 04/03/2022.

equilíbrio de poder adquirindo incrementos de poder em detrimento de rivais em potencial. Destaque se faz, a partir dessa perspectiva, à vantagem militar de um Estado sobre outro. Os Estados buscariam aumentar sua força militar com o objetivo final de conquistar a hegemonia do sistema de Estados.

John Mearsheimer resumiu essa visão da seguinte maneira:

*"as grandes potências reconhecem que a melhor maneira de garantir sua segurança é alcançar a hegemonia agora, eliminando assim a possibilidade de um desafio por outra grande potência. Somente um Estado equivocado deixaria passar a oportunidade de ser o hegemom no sistema porque achava que já tinha poder suficiente para sobreviver."*³⁹

Assim, neorrealistas ofensivos como Mearsheimer acreditam que a melhor estratégia de um Estado para aumentar seu poder relativo a ponto de alcançar a hegemonia é confiar em táticas ofensivas. Desde que seja racional que eles ajam de forma agressiva, as grandes potências provavelmente buscarão políticas expansionistas, o que as aproximará da hegemonia.

No entanto, Mearsheimer aponta que, como a hegemonia global é quase impossível de obter devido às restrições da projeção de poder nos oceanos e nas forças de retaliação, o melhor estado final do jogo que os Estados podem esperar alcançar é o de uma hegemonia regional. Essa incansável busca pelo poder gera inerentemente um estado de constante competição, sempre com a possibilidade de guerra. Ainda que os Estados cooperem, a cooperação não elimina o predomínio da competição por segurança no sistema.

Já o neorrealismo defensivo, linha teórica de Kenneth Waltz, exposto em sua obra *Theory of International Politics* de 1979, defende que a estrutura anárquica do sistema internacional estimula os Estados a manter políticas de segurança moderadas. Tal visão contrasta com o realismo ofensivo, que enfatiza a busca pelo poder e hegemonia. A anarquia encorajaria os Estados a agir defensivamente e manter, ao invés de perturbar, a distribuição de poder. Assim, a preocupação primária do Estado seria manter sua posição no sistema.

Na visão dos neorrealistas defensivos⁴⁰, o comportamento extremamente agressivo por parte de um Estado pode comprometer sua segurança, que é seu objetivo principal. Assim, os

³⁹MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W.W. Norton, 2001, p.97-106. Disponível em http://www.drmlkciikk.atw.hu/wp_readings/mearsheimer.pdf. Acesso em 04/04/2022.

⁴⁰ *Ibidem*.

Estados conformam-se a certo equilíbrio de poder, ainda que não estejam em situação hegemônica. Quando uma das grandes potências se comporta agressivamente, as vítimas (potenciais ou efetivas) dessa agressão unem-se contra o agressor na tentativa de frustrar seus esforços para ganhar poder. Dessa forma, os conflitos entre os Estados não seriam endêmicos ao sistema internacional, mas esporádicos, resultados de falhas de cálculo.

Os neorrealistas defensivos identificam problemas relacionados ao apoio do neorrealismo ofensivo à expansão agressiva do poder. Com base na teoria da balança de poder de Waltz, os neorrealistas defensivos afirmam que os Estados que se esforçam para alcançar a hegemonia no sistema internacional serão contrabalançados por outros Estados que procuram manter o *status quo*. Os neorrealistas defensivos argumentam, portanto, que a busca por hegemonia enfrentará resistência de outros Estados.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica, por sua vez, defende que o sistema internacional tende à maior estabilidade quando um único Estado é a potência mundial dominante, ou o *hegemon*. Nesse sentido, depreende-se dessa teoria que a decadência de um Estado hegemônico implica a instabilidade do sistema de Estados

O teórico considerado o criador dessa linha teórica é Charles P. Kindleberger. No livro *The World in Depression* de 1973, ele argumenta que o caos econômico do entreguerras foi em grande parte resultado da ausência de um *hegemon* que desenvolvesse as regras do sistema internacional. Nessa análise, a estabilidade hegemônica viria do fato do *hegemon* prover bens públicos internacionais.

Ainda na linha da TEH, mas com outro ponto de vista, o realista Robert Gilpin⁴¹ também defende a estabilidade no sistema internacional como resultado da existência de um *hegemon*. Para haver a transição de um sistema a outro, Gilpin aponta que há ocorrência de uma "guerra hegemônica", que cria o *hegemon* do sistema. O *hegemon*, então, criará um sistema consoante seus interesses. Assim, a estabilidade do sistema depende de uma hierarquia clara entre os Estados e do poder incontestado do *hegemon*.

⁴¹GILPIN, Robert. *The Theory of Hegemonic War*. The Journal of Interdisciplinary History 18, no. 4 1988, p. 591-613.

Gilpin usa a análise de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso como estrutura para sua análise. A ideia essencial inserida na teoria da guerra hegemônica de Tucídides, segundo Gilpin, seria o fato de que mudanças fundamentais no sistema internacional são determinantes básicos das guerras por hegemonia. Um sistema internacional estável seria aquele no qual as mudanças só acontecem se não ameaçam os interesses vitais dos Estados dominantes. Por sua vez, um sistema instável seria aquele em que mudanças de natureza econômica e tecnológica estão mudando a hierarquia do sistema internacional. Nesta situação, eventos inesperados ou crises diplomáticas podem causar uma guerra hegemônica entre os Estados do sistema. O resultado de tal guerra é uma nova estrutura de poder internacional⁴².

A mudança política, para Gilpin, segue um percurso dialético, cuja tese seria a do Estado hegemônico (Esparta, no caso da Guerra do Peloponeso ou os EUA atualmente), que organiza o sistema internacional nos termos de seu interesse econômico, político e estratégico; a antítese seria o Estado adversário (como Atenas ou a China hoje), cuja expansão e esforços para transformar o sistema internacional fazem-no entrar em colisão com o Estado hegemônico. A síntese, por fim, seria o novo sistema internacional que resultasse desse enfrentamento inevitável entre os dois Estados. Tucídides, conforme destaca Gilpin, apontou que, ao longo da História, esse ciclo sempre se repetiu.

Gilpin assevera que a ideia central da teoria da hegemonia é que existe uma incompatibilidade entre os elementos cruciais do sistema internacional existente e a mudança na distribuição de poder entre os atores do sistema internacional. Assim, os elementos do sistema, como a hierarquia de prestígio, a divisão de território e a economia internacional tornam-se cada vez menos compatíveis com a distribuição de poder entre os Estados do sistema.

Gilpin reflete também sobre as guerras hegemônicas na modernidade, em que os Estados contam com armas nucleares. Para ele, é improvável que uma guerra entre duas potências nucleares possa ser limitada. Nesse contexto, Gilpin salienta que, mesmo com os avanços tecnológicos, o sistema político internacional ainda terá como prioridade a sobrevivência. A anarquia do sistema internacional de Estados implica que as relações

⁴²GILPIN, Robert. *The Theory of Hegemonic War*. *The Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4 1988, p. 591-613.

internacionais ainda serão marcadas pela desconfiança, incerteza e insegurança. Apenas com a existência de uma autoridade supranacional efetivamente coercitiva é que a guerra poderia ser evitada.

Ninguém pode garantir que não haverá uma guerra hegemônica na era nuclear, pois não há garantia que algum conflito menor entre as superpotências ou seus aliados não acabará em um conflito de grandes proporções. Uma nação ainda pode começar uma guerra pelo medo de que sua força relativa vá diminuir com o tempo. Nesse contexto, Gilpin aponta para a natureza humana como essencial fator de consideração na probabilidade da guerra.

Na tradição da escola neoliberal de relações internacionais, cujos principais expoentes são Robert Keohane e Joseph Nye, os Estados seriam preocupados, primeiramente com os ganhos absolutos, mais do que os relativos, nas relações internacionais. O neoliberalismo argumenta que, mesmo em um sistema anárquico de Estados racionais autônomos, a cooperação pode emergir através do cultivo da confiança mútua e da construção de normas, regimes e instituições.

Nesse sentido, Joseph Nye⁴³ afirma que os EUA não podem ser considerados um *hegemon* global, vez que a ordem mundial liberal liderada pelos estadunidenses é, na verdade, um bloco de países com valores semelhantes que consolidam a ordem internacional liberal. Assim, Nye considera mais adequado falar em "primazia" americana que hegemonia. Os EUA, no entanto, teriam permitido que outros países partilhassem desses bens públicos como *free riders* e agissem para manter as regras essenciais que governam as relações internacionais.

Já Keohane, em seu livro *After Hegemony* de 1984⁴⁴, argumenta que a hegemonia americana se erodiu na década de 1970, com os problemas econômicos da crise do petróleo e o abandono do padrão-ouro. A hegemonia, na visão de Keohane, seria mais propriamente definida como uma situação em que um Estado é poderoso o suficiente para manter as regras essenciais que governam as relações entre Estados. Na criação dos regimes econômicos internacionais no pós-Segunda Guerra, a hegemonia desempenhou um papel importante,

⁴³NYE, Joseph. *The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump*. International Affairs 95: 1, 2019. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551>. Acesso em 04/05/2020.

⁴⁴KEOHANE, Robert. *After hegemony*. Princeton University Press. 1984, p. 49-100.

senão crucial. No entanto, o autor defende a possibilidade de cooperação em um mundo pós-hegemônico, inclusive com a criação de novos regimes internacionais.

Na visão da escola crítica e marxista, o sistema internacional de Estados é inserido em uma ótica de luta de classes, em que os países mais ricos são considerados como exploradores dos países mais pobres, seja em relação a seus recursos naturais ou sua mão-de-obra mais barata.

Na perspectiva gramsciana das relações internacionais, a soberania do Estado está subordinada a um sistema econômico global marcado por um sistema financeiro e produtivo que favorece os países ricos. Nesse contexto, instituições como o Banco Mundial, o FMI e mesmo a OMC seriam instrumentos de uma hegemonia global liderada pelos países centrais. Essa hegemonia ocorre devido ao consenso dos governados, que advém principalmente da aliança com as elites locais em países periféricos.

Conforme indica Robert Cox,⁴⁵ Gramsci entendia que as mudanças básicas nas relações de poder internacional, sob a ótica das mudanças no equilíbrio militar-estratégico e geopolítico, podem fazer referência a mudanças fundamentais nas relações sociais. Cox afirma ainda que, na História, usualmente, a hegemonia mundial é uma expansão para o exterior da hegemonia nacional burguesa. Dessa forma, segundo o autor, as instituições econômicas e sociais, a cultura e a tecnologia associadas a essa hegemonia nacional tornam-se modelos a serem imitados no exterior pelos países mais periféricos. A hegemonia é, consoante Cox, mais intensa e coerente no centro e tem muito mais contradições na periferia.

Por conseguinte, a hegemonia no plano internacional não seria apenas uma ordem entre Estados, mas uma ordem mundial econômica do modo de produção capitalista. A hegemonia mundial, nesse sentido, seria definida por uma estrutura social, econômica e política concomitantes expressa em normas, instituições e mecanismos universais cuja função é estabelecer regras gerais de comportamento para os governos e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais. Tais regras estão dentro da estrutura do modo de produção capitalista e apoiam seu funcionamento.

⁴⁵COX, Robert. *Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método*. Millenium, v. 12, n.2, 1983, p. 162-175.

Cox ainda assevera que um dos mecanismos pelos quais as normas da hegemonia mundial se expressam são as organizações internacionais. As organizações internacionais funcionariam da mesma forma que as instituições nacionais de hegemonia e suas ideologias são desenvolvidas. Entre as características da organização internacional que manifestam seu papel hegemônico, pode-se citar a materialização das regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas. Da mesma forma, a organização internacional legitima ideologicamente as normas da ordem mundial, a cooptação das elites dos países periféricos e a absorção das ideias contra-hegemônicas. As regras do mundo financeiro e as relações comerciais, nessa ótica, seriam particularmente vitais para a reprodução do capital. As instituições de Bretton Woods, consoante essa interpretação, estariam mais interessadas em promover os objetivos da economia mundial liberal que os interesses nacionais como o emprego.

Na vertente das teorias do sistema-mundo para a história mundial, que interpreta o mundo como unidade econômica capitalista, os países centrais têm como foco uma produção capital-intensiva e com alta qualificação da mão-de-obra, enquanto o resto do mundo tem como foco uma produção mais focada na extração de recursos naturais, uma produção trabalho-intensiva e de baixa qualificação. Tal relação reforçaria a dominância dos países centrais. A estrutura da economia mundial capitalista, portanto, seria baseada na divisão internacional do trabalho. Durante períodos históricos, o sistema-mundo tem um *hegemon*. Os maiores expoentes dessa teoria sociológica são Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi.

Para Wallerstein, o sistema-mundo moderno, que é a economia mundial capitalista, tem origem entre os séculos XV e XVI na Europa. É definido como uma economia-mundo, devido à presença de muitas unidades políticas unidas através de uma divisão internacional do trabalho embasada em empresas capitalistas. Nesse sentido, o capitalismo como um sistema histórico, sempre integrou os países em uma economia mundial, em que cada país tem uma posição na divisão internacional do trabalho. Wallerstein define a hegemonia como uma vantagem comparativa nos modos de produção para o lucro. A vantagem econômica, nesse sentido, é a base da influência política e cultural do *hegemon* e seu poder militar⁴⁶.

⁴⁶CHRISTOPHER, Chase-Dunn et al., *The Trajectory of the United States in the World System: A Quantitative Reflection*, Sociological Perspectives 48, no. 2., 2005, p.236.

A hegemonia estaria, nesse sentido, no topo da hierarquia global da divisão de trabalho entre periferia e centro. As hegemônias seriam instáveis e levariam à rivalidade hegemônica. Wallerstein vê uma hegemonia holandesa no século XVII, uma hegemonia britânica no século XIX e a hegemonia americana no século XX no desenvolvimento histórico da economia mundial capitalista.

A economia-mundo manifesta-se na divisão internacional do trabalho, com as economias centrais, semiperiféricas e zonas periféricas, além das zonas externas⁴⁷. A divisão internacional do trabalho foi crucial para a determinação das relações entre as diferentes regiões do mundo, suas condições de trabalho e os sistemas políticos. As economias centrais monopolizam a produção capital-intensiva, enquanto a periferia e a semiperiferia seriam responsáveis pela força de trabalho e pela matéria-prima.

Para Wallerstein, a hegemonia possui três estágios: no primeiro, um Estado experimenta sucesso na produção de bens de consumo lucrativos, por exemplo, o monopólio da Inglaterra na produção têxtil nos estágios iniciais de industrialização. O segundo é o sucesso na produção em massa de bens de capital. O terceiro estágio da hegemonia é o sucesso no setor financeiro e nos investimentos estrangeiros, graças ao lugar central do *hegemon* na economia global e no sistema mundial.⁴⁸

O Estado hegemônico é um ator capaz de criar um sistema baseado em suas preferências sociais, econômicas, políticas e de segurança. Segundo Wallerstein, o *hegemon* é capaz durante certo período de estabelecer as regras do jogo no sistema interestatal e dominar a economia-mundo nas áreas de produção, comércio e finanças, fazendo o uso mínimo de força militar (ainda que disponha de capacidade bélica) e formular uma linguagem cultural discutida ao redor do mundo.⁴⁹

⁴⁷WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World System as a Capitalist World-Economy*. World-Systems Analysis: An Introduction. Durham: Duke UP, 2004. p.57-62.

⁴⁸CHRISTOPHER, Chase-Dunn et al., *The Trajectory of the United States in the World System: A Quantitative Reflection*,” *Sociological Perspectives* 48, no. 2., 2005, p.236.

⁴⁹WALLERSTEIN, Immanuel. *World Systems Analysis*. Durham: Duke University Press, 2004, p. 58.

O economista italiano Giovanni Arrighi em sua obra "*O Longo século XX*" de 1994⁵⁰ destaca que, nos últimos 500 anos, quatro poderes mundiais destacaram-se: Gênova, Holanda, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Essas unidades políticas tornaram-se mais poderosas uma depois da outra e foram substituídas, com exceção dos EUA. O padrão dessas hegemonias consistia em uma fase de expansão econômica produtiva, seguida por uma fase de acumulação financeira e declínio. A tabela 2⁵¹ fornece o sumário das principais características desse ciclo de acumulação:

Tabela 1. Ciclos de Acumulação segundo Giovanni Arrighi

Ciclo Sistêmico	Características
Gênova	-Fim do século XIII até metade do século XVI.
	-Principais cidades: Gênova, Milão, Florença e Veneza
	-Indústria cultural como canal de investimento
	-Empréstimos para governos europeus, especialmente espanhol.
	-Declínio das rotas de comércio e crises de hiper-acumulação.
	-Aliança com governos ibéricos em busca de proteção
Províncias Unidas dos Países Baixos	-Início na metade do século XVII
	-Expansão marítima, pirataria, grande capacidade militar
	-Classe rentista precoce
	-Interesses oligárquicos em conflito com o governo
	-Amsterdã: centro comercial e financeiro.

⁵⁰ARRIGHI, Giovanni. *O Longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Contraponto, Rio de Janeiro, 2013.

⁵¹MENDES, Marcos Vinícius Isaías. É este o fim da hegemonia Norte-americana? Uma perspectiva estruturalista sobre os ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi e a teoria da estabilidade hegemônica. *Revista de Economia Política* 38 (3), São Paulo, 2018.

	-No fim, a expansão foi limitada pelo Mercantilismo inglês e francês
Grã-Bretanha	-Ocorreu entre os séculos XVIII e XIX
	-Mercantilismo em larga escala
	-Imperialismo Intra e extra europeu.
	-Livre comércio e busca por competitividade internacional.
	-Ausência de guerras de expansão territorial, foco na expansão ultramarina.
	-Encorajamento das independências e Londres como centro financeiro.
Estados Unidos	-Independência, territorialismo e empreendedorismo.
	-Formação de um mercado interno grande e dinâmico.
	-Primeira e Segunda Guerras contribuem para a ascensão produtiva e financeira.
	-Instituições de Bretton Woods auxiliam na escalada hegemônica.
	-Companhias transnacionais como unidades centrais da expansão capitalista mundial.

2.2 A ascensão dos EUA como potência

A construção dos EUA como potência teve início com logo depois de sua independência em 1776, com o incentivo da migração para ocupar o território. Com o fim da guerra civil americana em 1865, o país iniciou uma fase de grande crescimento econômico, expandindo-se para o Oeste através de ferrovias. Durante o século XIX, os EUA comportavam-se como uma potência regional, interferindo nos países da América Latina, especialmente da América Central. A Doutrina Monroe guiava as ações americanas e visava manter as potências europeias fora do continente.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, os EUA tinham grande quantidade de créditos, principalmente com a Grã-Bretanha. No entanto, foi apenas com o final da Segunda

Guerra Mundial que os EUA se firmaram como potência hegemônica, criando organizações internacionais, aumentando sua capacidade militar, controle das finanças globais e a emergência da corporação capitalista moderna, como economias *just in time* e controle de alta tecnologia.

Para Arrighi, o ciclo norte-americano de acumulação contou com três etapas: a) a independência e a expansão territorial b) a escalada econômica e política com a Primeira e Segunda Guerras Mundiais e, por fim, c) expansão financeira global e o capitalismo de empresas transnacionais.

Arrighi assinala que, em cada um desses "longos séculos", em que as nações hegemônicas exercem seu poder de influência, há um ciclo de nascimento, expansão e declínio das nações hegemônicas. A fase de financeirização indica o esgotamento das possibilidades de reprodução do capital através da produção e do consumo. Nesses momentos, um outro Estado tende a acumular mais poder do que outros e pode passar a ser uma solução para esse caos sistêmico. No caso dos EUA, Arrighi via na financeirização do capitalismo a partir da década de 1970 como indício do fim da hegemonia americana.

Conforme destaca Joseph Nye⁵², a partir do início do século XX, o poder estadunidense cresceu progressivamente, com presidentes como Teddy Roosevelt e Woodrow Wilson, ambos moralistas que acreditavam em uma missão especial dos EUA. Teddy Roosevelt acreditava em missão civilizatória e considerava que a América poderia servir a humanidade em um propósito maior, embora fosse um realista em termos de poder e sua atuação tenha sido marcada por intervenções militares na América Central. Woodrow Wilson, por outro lado, tinha uma visão do sistema internacional baseada no idealismo. Wilson acreditava que uma Liga de Nações baseada em um pacto de segurança coletiva contra agressores seria mais pacífica e justa que as alianças que requeriam equilíbrio de poder. Na Primeira Guerra Mundial, Wilson buscava uma paz sem vencedores e via como papel dos EUA a liderança internacional necessária para a comunidade internacional atingir objetivos acertados.

⁵²NYE, Joseph. *The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump*. International Affairs 95: 1, 2019, p. 63–80. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551>. Acesso em 04/05/2020.

No pós-Segunda Guerra Mundial, conforme lembra Nye, os EUA tiveram atuação decisiva ao criar o Plano Marshall em 1948 e a OTAN em 1949, que arregimentaram a Europa Ocidental como aliados estadunidenses. De 1945 a 1991, o equilíbrio de poder global era bipolar, ainda que a URSS não fosse tão poderosa quanto os EUA em termos econômicos e tivesse aliados mais fracos. No entanto, as duas superpotências competiam em áreas como a corrida nuclear.

A ordem do pós-guerra mundial é vista por muitos intelectuais como um período de *Pax Americana*. Dessa forma, uma ordem internacional liberal foi construída após 1945, de acordo com os princípios e interesses dos estadunidenses, que procuraram fornecer bens públicos necessários para a estabilidade internacional, com a OTAN na seara da segurança e uma moeda internacional- o dólar estadunidense- dando uniformidade ao sistema financeiro internacional, consistindo na moeda de reserva primária do sistema econômico capitalista mundial.

De acordo com Layne⁵³, o ano de 1945 foi o momento unipolar dos EUA, quando este país correspondia a 50% do PIB global e detinha o monopólio (ainda que pouco duradouro) das armas nucleares. A TEH, conforme aponta Layne, explicaria porque a *Pax Americana* foi criada no pós-guerra e vem durando até hoje, com os EUA atuando como provedor de bens públicos econômicos e de segurança. O *hegemon* mundial seria responsável pelas regras da ordem econômica internacional, estimulando os mercados da economia internacional em caso de recessão ao atuar como mercado de última instância de produtos de outras partes do mundo, fornecendo liquidez para a economia global, atuando como um credor de última instância e provendo uma moeda de reserva.

Fundamental para a consolidação da hegemonia americana no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial foi o estabelecimento das chamadas "instituições de Bretton Woods". As instituições de Bretton Woods são o Banco Mundial e o FMI. Elas foram criadas durante o encontro de 43 países em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, em julho de 1944. Originalmente, o acordo de Bretton Woods também incluía planos para uma Organização

⁵³LAYNE, C., *The US-Chinese Power Shift and the End of Pax Americana*, International Affairs, Vol. 94 No. 1, 2018, p. 89-111.

Internacional do Comércio (OIT), mas tais planos não progrediram, devido à oposição do Congresso estadunidense. (A OMC apenas surgiria na década de 1990)⁵⁴.

A criação do Banco Mundial e do FMI fez parte da construção da ordem internacional do pós-guerra e reuniu o Secretário do Tesouro estadunidense Henry Morgenthau, seu principal conselheiro econômico Harry Dexter White e o economista britânico John Maynard Keynes.⁵⁵

No início da conferência de Bretton Woods, no discurso de abertura, Henry Morgenthau disse que a perplexidade e a amargura resultantes da Grande Depressão criaram o fascismo e, posteriormente, a guerra. Para a manutenção da paz e da segurança internacionais, portanto, seriam necessárias instituições que facilitassem a criação de uma comunidade mundial dinâmica, na qual povos de todas as nações fossem capazes de realizar suas potencialidades em paz.⁵⁶

O FMI seria responsável por criar um clima estável para o comércio internacional, harmonizando as políticas monetárias de seus membros e mantendo a estabilidade cambial, também sendo responsável por fornecer assistência financeira temporária aos países com desequilíbrios no balanço de pagamentos. O Banco Mundial, de outro lado, teria como função fornecer empréstimos a países que sofressem com conflitos bélicos ou para projetos de reconstrução e desenvolvimento.⁵⁷

Após a queda do muro de Berlim em 1989 e o colapso da URSS, os EUA tornaram-se a única superpotência. O orçamento militar estadunidense era muito superior ao dos outros países. Por causa disso, alguns teóricos consideraram que o mundo passava por uma fase de unipolaridade.

No entanto, a unipolaridade mostrou-se ilusória no controle dos eventos da política internacional. A invasão do Iraque em 2003 não teve o apoio da França e Alemanha, aliados

⁵⁴BRETTON WOODS PROJECT. Disponível em <https://www.brettonwoodsproject.org/>. Acesso em 05/04/2022.

⁵⁵*Ibidem.*

⁵⁶*Ibidem.*

⁵⁷*Ibidem.*

da OTAN, nem de Rússia e China. Os eventos que se seguiram à Guerra do Iraque mostraram que a hegemonia americana não angariava o consenso político imaginado.

Para Nye⁵⁸, no entanto, a alegação da existência de uma hegemonia americana inserida em uma ordem internacional liberal após a Segunda Guerra é enganosa, pois a ordem nunca foi estritamente global nem liberal. A estrutura que surgiu depois de 1945 seria uma rede de segurança e um amplo conjunto de instituições multilaterais. Aliados mais fracos tiveram acesso institucional ao exercício do poder estadunidense, e os EUA forneceram bens públicos e operaram dentro de um sistema frouxo de regras e instituições multilaterais.

2.3 O governo Trump e Biden a virada na política externa americana

A eleição de Donald Trump para a Casa Branca significou uma virada na política externa americana, adotando um viés mais nacionalista e populista, contra os acordos de comércio firmados no contexto da década de 1990. Eleitores que perderam seus empregos industriais na globalização predominantemente votaram em Trump.

Tod Lindberg⁵⁹ descreve duas grandes diferenças na Estratégia de Segurança Nacional sob Trump e seus dois antecessores. Em primeiro lugar, para Bush e Obama, os EUA faziam parte de um todo maior, reconhecidamente um Estado liberal muito poderoso, entre vários Estados liberais que perfazem uma ordem internacional, enquanto Trump enfatiza o caráter isolacionista e nativista, bem como a primazia absoluta do interesse estadunidense na constelação de Estados que compõem a ordem internacional.

A segunda diferença estaria na rejeição de Trump à noção de seus antecessores de um arco da História em direção ao liberalismo universal, ou seja, dentro da perspectiva de Francis Fukuyama de que a ordem internacional liberal e capitalista era o fim da História. Em contraste, com Trump, é predominante um realismo hobbesiano, com uma perspectiva das relações internacionais como jogo de soma zero e o interesse nacional bem definido.

⁵⁸ NYE, Joseph. *The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump*. International Affairs 95: 1, 2019. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551>. Acesso em 04/04/2022.

⁵⁹LINDBERG, Tod. *The Gap between tweet and action*. Washington Examiner. 2017. Disponível em <https://www.washingtonexaminer.com/weekly-standard/the-gap-between-tweet-and-action>. Acesso em 04/04/2022.

A eleição de Joe Biden trouxe mudanças. As alianças com Estados liberais tradicionais como o Reino Unido, a União Europeia, a Coreia do Sul e a Austrália foram novamente valorizadas, deixando de lado o isolacionismo de Trump. No entanto, isso não significou uma mudança fundamental em relação à estratégia americana para a China e a política para com o multilateralismo e a OMC continuou hostil. A rivalidade com a Rússia também voltou ao centro da política externa com a invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022.

2.3.1 Estratégia de Segurança Nacional Americana sob Trump e Joe Biden

Em 14 de Agosto de 2017, o presidente Donald Trump emitiu um memorando para o Representante Comercial dos EUA afirmando que⁶⁰:

“A China implementou leis, políticas e práticas e vem tomando ações relacionadas à propriedade intelectual, inovação e tecnologia que podem encorajar ou requerer a transferência de tecnologia americana para empresas chinesas ou que de outra forma podem afetar negativamente os interesses econômicos estadunidenses. Essas leis, políticas, práticas e ações podem inibir as exportações dos Estados Unidos, privar os cidadãos estadunidenses de remuneração justa por suas inovações, desviar empregos estadunidenses para trabalhadores na China, contribuem para o nosso déficit comercial com a China e minam os interesses no setor manufatureiro, de serviços e de inovação.”

Depreende-se do documento que a “guerra” comercial significa um deslocamento da política americana do engajamento para a dissociação, e que envolve restringir os fluxos de comércio e investimento, assim como de tecnologia entre China e EUA.

Assim, o presidente instruiu o USTR a determinar uma investigação sob a Seção 301, para avaliar se as leis, políticas e práticas chinesas poderiam ser não razoáveis ou discriminatórias e poderiam estar prejudicando os direitos de propriedade intelectual dos EUA, inovação ou desenvolvimento de tecnologia.

Os EUA consideram a tecnologia como elemento de sua segurança nacional e, portanto, julgam que impedir a transferência de tecnologia para a China é essencial para preservar os interesses estadunidenses de segurança⁶¹.

⁶⁰EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *Memorandum of August 14, 2017, Addressing China's Laws, Policies, Practices, and Actions Related to Intellectual Property, Innovation, and Technology*. Federal Register. Washington D.C. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/17/2017-17528/addressing-chinas-laws-policies-practices-and-actions-related-to-intellectual-property-innovation>. Acesso em 04/04/2022

⁶¹DEPARTMENT OF DEFENSE. *National Defense Strategy of the United States of America*. White House, Washington D.C 2017, p.20-23. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em 06/04/2022.

A Estratégia de Segurança Nacional⁶² americana enfatiza o comprometimento dos EUA com os princípios da liberdade individual, o Estado de Direito, um sistema democrático de governo, tolerância e oportunidades para todos. O documento ressalta que a Estratégia de Segurança Nacional é pautada pelo realismo, pois reconhece o papel central do poder nas relações internacionais, afirma a soberania dos Estados como a melhor forma de se atingir um mundo de paz e define claramente os interesses nacionais estadunidenses. A Estratégia parte do pressuposto que os valores estadunidenses têm a capacidade de espalhar paz e prosperidade em todo o mundo.

Consoante o documento⁶³, os EUA irão responder à competição política, econômica e militar crescente que estão enfrentando ao redor do globo. China e Rússia seriam países desafiantes à ordem liberal e estariam tentando erodir a segurança e prosperidade americana. Estão determinados, de acordo com os EUA, a tornar suas economias cada vez menos livres e menos leis, para aumentar sua capacidade militar e controlar informação e dados de forma a reprimir suas sociedades e expandir sua influência. China e Rússia estariam desenvolvendo armas avançadas e capacidades que podem ameaçar a infraestrutura e a arquitetura de controle e comando dos EUA.

O documento⁶⁴ enfatiza ainda a necessidade de promover e proteger a Base Nacional americana de inovação. Segundo os estadunidenses, todos os anos, a China “rouba” propriedade intelectual americana em quantidades que chegam aos bilhões de dólares. O “roubo”⁶⁵ de propriedade intelectual permitiria aos competidores explorar injustamente a inovação produzida por empresas americanas. Países rivais ainda estariam usando técnicas sofisticadas para enfraquecer a economia americana, como por meio de ataques cibernéticos e outras atividades nocivas.

⁶²DEPARTMENT OF DEFENSE. *National Defense Strategy of the United States of America*. White House, Washington D.C 2017, p.20-23. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em 06/04/2022

⁶³*Ibidem*, p.25-28.

⁶⁴*Ibidem*.

⁶⁵ Os documentos dos EUA utilizam o termo theft para descrever as ações e práticas chinesas.

China e Rússia estariam, portanto, tentando moldar o mundo de forma antitética aos valores e interesses estadunidenses, conforme argumenta a Estratégia⁶⁶. A China estaria procurando reduzir a influência americana na região do Pacífico, expandir o alcance de seu modelo econômico dirigido estatal e reordenar a região em seu favor.

Durante décadas, a política externa americana para a China embasou-se na crença de que o apoio à ascensão chinesa iria liberalizá-la. Ao contrário das expectativas americanas, a China manteve seu sistema político fechado e autoritário. Além disso, está construindo um dos mais capazes e bem financiados complexos bélicos do mundo, depois do estadunidense.

Embora os EUA procurem dar continuidade à cooperação com a China, também acusam os chineses de estarem usando induções e penalidades econômicas, influenciando operações e fazendo ameaças militares implícitas para convencer outros Estados a atender sua política e agenda de segurança. Os investimentos em infraestrutura chineses e as estratégias comerciais reforçam suas aspirações geopolíticas. Os esforços para construir e militarizar postos avançados no mar do Sul da China põem em perigo o livre fluxo de comércio, ameaçam a soberania de outras nações e comprometem a estabilidade regional.⁶⁷

Os EUA consideram a China como um adversário fundamental. Consoante a Estratégia⁶⁸, a China está ganhando uma posição estratégica na Europa ao expandir suas práticas comerciais desleais e investir em setores-chave, tecnologias importantes e a infraestrutura. Na América Latina, a China procura obter influência na região por meio de investimentos e empréstimos do governo chinês. Na África, a China está expandindo suas atividades econômicas e militares, sendo o maior parceiro comercial da maior parte dos países africanos. Os EUA acusam a China de se aliar com as elites corruptas africanas e estabelecer uma dependência creditícia com dívidas muito substanciais que não podem ser pagas, deixando esses países à mercê da influência chinesa.

Na Estratégia Nacional de Defesa de 2022, sob Biden, as mesmas prioridades políticas são ressaltadas em relação à China. A Estratégia trata a China como “competidor estratégico”

⁶⁶DEPARTMENT OF DEFENSE. National Defense Strategy of the United States of America. White House, Washington D.C 2017, p.25-28. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em 06/04/2022.

⁶⁷*Ibidem*, p. 45-53.

⁶⁸*Ibidem*.

e “uma ameaça em múltiplos setores”, além de enfatizar a necessidade urgente da estratégia de “contenção”. As prioridades de defesa são os desafios em relação à China e Rússia⁶⁹.

Em linhas gerais, conforme aponta o embaixador estadunidense para a OMC Dennis Shea⁷⁰, a visão americana é que as políticas industriais da China implementam enormes subsídios que distorcem o mercado, além de fornecer outras formas de apoio financeiro a indústrias nacionais específicas. Consoante o embaixador, a China tem empreendido uma variedade de políticas e práticas que prejudicam os direitos de propriedade intelectual, inovação e desenvolvimento de tecnologia nos EUA. Tais práticas comerciais desleais têm sido amplamente responsabilizadas pelo grande déficit comercial estadunidense com a China.

Respondendo às críticas americanas, o Diário do Povo chinês, que representa a visão oficial do Partido Comunista da China, respondeu que o verdadeiro motivo dos EUA estarem travando uma guerra comercial é a necessidade de contenção da China como desafiante à liderança americana na ordem internacional. Na visão da China, não havia nenhum argumento para afirmar que o país fosse um parceiro comercial desleal. A China afirmou ainda que a política externa americana segue uma “regra de 60%” que prevê que quando um país estrangeiro atinge 60% do tamanho do PIB estadunidense e continua a crescer rápido, ameaçando ultrapassar a economia americana, os EUA devem vê-lo como um rival a ser vencido por todos os meios. A China é um alvo agora, assim como o Japão e a URSS foram no passado.⁷¹

2.4 A ascensão chinesa

Nas duas últimas décadas de sua vida, Mao Tsé Tung conduziu a China a empreendimentos malsucedidos. O Grande Salto para Frente, que tentou afastar as pessoas das áreas rurais da agricultura e da indústria, resultaria na morte de milhões de pessoas devido à fome. Da mesma forma, a Revolução Cultural teve muitos efeitos negativos, com a

⁶⁹DEPARTMENT OF DEFENSE. *National Defense Strategy- Fact Sheet*. Disponível em NDS Fact Sheet (defense.gov). Acesso em 22/04/2022.

⁷⁰SHEA, Dennis. *Views on China 's trade-disruptive economic model and implications for the WTO*. Disponível em <https://geneva.usmission.gov/2018/07/27/55299/>. Acesso em 05/04/2022.

⁷¹KWAN, Chi Hung. *The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects*. Asian Economic Policy Review (2020), p. 55–72.

Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/aepr.12284>. Acesso em 05/04/2022.

perseguição, prisão e matança de muitos intelectuais, a fim de purificar o movimento comunista e eliminar suas tendências capitalistas⁷².

No entanto, após a morte de Mao em 1976, o país testemunhou uma grande luta pelo poder que terminaria com a vitória de Deng Xiaoping em 1978, da ala reformista do Partido Comunista. Em seu mandato, muitas reformas orientadas para o mercado foram introduzidas e as instituições maoístas foram totalmente reformuladas. Antes da reforma, a China era basicamente uma economia agrícola, embora algumas indústrias pesadas tenham sido desenvolvidas na década de 1950 com assistência da URSS, principalmente na região da Manchúria e em algumas regiões centrais⁷³.

Deng Xiaoping introduziu o que foi chamado de "socialismo com características chinesas", combinando reformas de livre mercado com planejamento do governo. De 1978 a 1984, a reforma foi implementada principalmente na agricultura, substituindo o sistema comunal pelo sistema de responsabilidade familiar. Sob o "sistema de responsabilidade contratual", cada agregado familiar de uma comuna era individualmente responsável por sua parte nas cotas de produção listadas no plano central do governo. Depois que as cotas comuns foram atendidas, cada família ficou livre para crescer o que quisesse, vendendo sua produção extra no mercado livre e estando sujeita a ganhos e perdas por conta própria. Além disso, as comunas formaram empresas de municípios e vilas para produzir outros bens e serviços, vendendo seus próprios recursos excedentes no mercado.

Conseqüentemente, a produção agrícola atribuída no plano central continuou a ser aplicada, enquanto mercados livres foram introduzidos e a produção acima da cota do governo poderia ser vendida livremente. Finalmente, o "sistema de responsabilidade contratual" também foi estendido às áreas urbanas, cobrindo também as empresas industriais, tornando a economia chinesa "*dual-track*", com o livre mercado funcionando ao lado do plano central obrigatório⁷⁴.

⁷²RAJAM, Raghuram. *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*. London: Penguin Press. 2019, p. 272.

⁷³LAU, Lawrence; ZHENG, Huanhuan. *How much slack was there in the Chinese economy prior to its economic reform of 1978?*. China Economic Review, Volume 45, 2017, p. 124-142.

⁷⁴*Ibidem*.

Apesar do progresso econômico, o regime seria abalado em 1989 pelos protestos dos estudantes na praça Tiananmen. Os protestos terminaram de maneira violenta, quando o exército chinês adentrou à praça, e matou manifestantes. O episódio indicou que as reformas seriam limitadas à arena econômica e que a liberdade política não seria concedida no processo.⁷⁵

Posteriormente, as reformas também tiveram o objetivo de atrair investimentos estrangeiros, especialmente com as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) para gerar exportações. As empresas nessas zonas operavam sob regras diferentes, tendo acesso a melhores infraestruturas e importações isentas de impostos. Algumas grandes mudanças começaram em 1992, depois que Deng pediu mais abertura da China para o mundo exterior. Muitas novas políticas preferenciais foram destinadas a investidores estrangeiros. As províncias costeiras foram enormemente beneficiadas, porque estavam espacialmente mais próximas dos mercados estrangeiros e eram convenientes para o transporte. O crescimento econômico disparou com o recebimento do investimento estrangeiro⁷⁶.

Além disso, a economia chinesa começou a fabricar produtos avançados e de alta produtividade, algo incomum para um país pobre e com mão-de-obra abundante. No final dos anos 90, o portfólio de exportações da China se assemelhava ao de um país com um nível de renda *per capita* pelo menos três vezes maior⁷⁷. A mão-de-obra barata e disciplinada estava no centro da estratégia da China para atrair investimentos estrangeiros. No entanto, os insumos subsidiados para as empresas tiveram que ser pagos pelo trabalhador comum⁷⁸. Os salários eram mais baixos do que estariam em uma economia mais desenvolvida ou democrática e o agregado familiar recebia retornos muito baixos sobre suas poupanças depositadas. Além disso, os sindicatos chineses não lutavam por salários ou direitos dos trabalhadores, dado o rígido controle governamental⁷⁹.

⁷⁵LAU, Lawrence; ZHENG, Huanhuan. *How much slack was there in the Chinese economy prior to its economic reform of 1978?*. China Economic Review, Volume 45, 2017, p. 124-142.

⁷⁶*Ibidem*.

⁷⁷RODRIK, D. *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Co. 2010, p.152.

⁷⁸RAJAM, Raghuram. *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*. London: Penguin Press. 2019, p.281.

⁷⁹*Ibidem*.

Em 2001, a China marca um marco de sua transformação econômica ao ingressar na OMC. Sua economia e participação no comércio internacional afetaram visivelmente o crescimento da produção global⁸⁰. Isso deu esperanças aos países ocidentais de que o regime passasse por reformas em vista de sua maior integração na economia internacional. A submissão a um órgão externo de solução de controvérsias, por exemplo, permitiria uma maior democratização das práticas econômicas do país⁸¹. No entanto, a mudança política não ocorreu e a economia chinesa ainda apresenta obstáculos para ser reconhecida uma economia de mercado.

A entrada na OMC reduziu fortemente as tarifas e eliminou muitos subsídios para alinhar as políticas aos requisitos da OMC. No entanto, o governo chinês compensou o declínio da proteção com a subvalorização do renminbi. A subvalorização da moeda teve o mesmo efeito de um subsídio às exportações e um imposto sobre as importações. A China conseguiu, portanto, manter um superávit comercial generoso com muitos países. A desvalorização crônica ajudou a manter o crescimento econômico em altas taxas⁸².

Para Rajam, esse crescimento da China só foi possível porque as famílias comuns carregavam um fardo que não seria possível em um ambiente mais democrático. No entanto, o sistema gerou uma infraestrutura muito moderna e a economia cresceu rapidamente. Entre 1978 e 2010, a renda per capita na China cresceu a uma taxa média de 8,3% ao ano, dobrando a renda a cada nove anos, como mostra Rodrik⁸³. Devido a esse rápido crescimento econômico, meio bilhão⁸⁴ de pessoas foram retiradas da extrema pobreza. Muitos novos empregos foram criados e a produtividade dos empregos existentes aumentou rapidamente. Portanto, os salários médios cresceram rapidamente, embora significativamente abaixo da produtividade⁸⁵.

⁸⁰LARDY, Nicholas R. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2002. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1gpcd6p>.

⁸¹CABESTAN, Jean-Pierre; CHOUKRONE, Leila; BLACK, Michael. *Special: China's Entry into the WTO: China's Accession to the WTO: A Historic Turning Point?* in *China Perspectives*, no. 40.2002. p.4-6. <http://www.jstor.org/stable/24051078>

⁸²RODRIK, D. *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Co. 2010, p. 276.

⁸³*Ibidem*.

⁸⁴*Ibidem*.

⁸⁵*Ibidem*.

Nos últimos quarenta anos, a China tirou centenas de milhões de pessoas da pobreza, numa mudança histórica em direção a uma economia de renda média. Tornou-se a maior economia do mundo, em paridade de poder de compra, superando os Estados Unidos. Apesar dessa conquista impressionante, ainda está longe dos níveis de riqueza observados nas economias avançadas. Isso indica um grande desafio para os líderes chineses: como a China escapará da armadilha da renda média e se tornará uma economia verdadeiramente avançada?

Na última década, a China assumiu sucessivamente a primeira posição no mundo das exportações (ultrapassando a Alemanha); no comércio (ultrapassando os Estados Unidos); e em produção manufatureira (reivindicando um título que os Estados Unidos tiveram por um século)⁸⁶.

Na obra "*Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*" de 2013, Acemoglu e Robinson discutiram as razões subjacentes ao sucesso econômico de uma nação. O caso da China é um dos muitos analisados pela lógica das instituições políticas extrativistas e inclusivas. Segundo os autores, instituições inclusivas são aquelas que proporcionam maior liberdade para os cidadãos de uma nação perseguirem seu interesse na vida de acordo com suas habilidades. A inclusão de uma instituição econômica advém da garantia da propriedade privada, de um sistema legal confiável e de um ambiente saudável de serviços públicos, onde as pessoas podem trocar e contratar e os negócios podem crescer. Portanto, instituições inclusivas promovem o crescimento econômico e a prosperidade. Por outro lado, as instituições extrativas obtêm renda e riqueza de um subconjunto da sociedade, a fim de beneficiar uma minoria privilegiada e não gerar crescimento econômico.

Acemoglu e Robinson consideram que as instituições políticas e econômicas criadas após a revolução comunista eram altamente extrativas, pois, politicamente, nenhuma organização além do partido comunista foi permitida desde então. As instituições econômicas também eram extrativas, sem espaço para propriedade privada e economia de mercado livre.

No entanto, a morte de Mao em 1976 foi o que os autores definem como uma conjuntura crítica, um grande evento que perturba o equilíbrio político e econômico existente na sociedade. A luta política que seguiu terminou com a ascensão de Deng Xiaoping ao poder

⁸⁶LAYNE, C., *The US-Chinese Power Shift and the End of Pax Americana*, International Affairs, Vol. 94 No. 1, 2018, p. 89-111.

em março de 1977, o que permitiu a reforma das instituições maoístas, tornando-as mais inclusivas, reforçando o papel das forças e incentivos do mercado.

A introdução de reformas de mercado, segundo os autores, foi crucial para aumentar a produtividade, primeiro na agricultura e depois na indústria. Posteriormente, a economia chinesa conseguiu receber grandes quantidades de investimentos estrangeiros e conseguiu aumentar sua linha de base tecnológica. Acemoglu e Robinson chamam a reforma da China de "renascimento" que permitiu um crescimento econômico milagroso. Apesar disso, o crescimento econômico ainda estava sob instituições políticas extrativistas.

Em seu livro *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* de 2010, o economista Dani Rodrik argumenta que o desenvolvimento chinês não pode ser visto como resultado de processos naturais liderados pelo mercado, mas como um processo liderado pelo governo chinês para impulsionar o crescimento. Em áreas como eletrônicos de consumo e autopeças, a China obteve ganhos de produtividade estupendos, alcançando países com níveis de renda muito mais altos. Além disso, a China deixou de ser simplesmente uma montadora de componentes. A esse respeito, o autor destaca a importância dos investidores estrangeiros para a evolução das indústrias chinesas, porque eram a fonte de tecnologia, produtividade e dominavam o processo de exportação. No entanto, a recepção de empresas estrangeiras foi acompanhada pela promoção de capacidades internas. O governo chinês usou várias políticas para garantir que a transferência de tecnologia ocorresse e que surgissem atores nacionais fortes.

Como parte da estratégia chinesa de crescimento, as empresas estatais sempre foram privilegiadas. Na produção de telefones celulares e computadores, os investidores estrangeiros eram obrigados a realizar *joint ventures* com empresas nacionais. No setor automotivo, o governo exigia que as empresas estrangeiras que investissem no mercado doméstico alcançassem um nível relativamente alto de conteúdo chinês. Os mercados internos foram protegidos para atrair investidores que buscavam uma grande base de consumidores, além daqueles que buscavam economia de custos.

Atualmente, a transferência de tecnologia está no cerne da "guerra" comercial entre os EUA e a China. Os EUA alegam que a China está se apropriando da propriedade intelectual americana, embora as empresas americanas tenham se beneficiado da mão- de-obra barata

fornecida pelos chineses. Nesse contexto, Rodrik alertou sobre tensões que poderiam surgir dos superávits comerciais que a China conseguiu obter em relação aos EUA e ao resto do mundo após sua entrada na OMC.

A entrada da China na OMC proporcionou uma nova onda de investimentos e, à medida que a industrialização avançava, houve a formação de um capital nacional. Esse processo foi facilitado pelo aprimoramento tecnológico chinês. A exportação de bens de alto valor tecnológico aumentou muito nos últimos 20 anos.

Em 2013, quando Xi Jinping chegou ao poder como secretário geral do Partido Comunista Chinês, conduziu a China a uma missão de "rejuvenescimento nacional" (*quoji afuxing*). O crescimento chinês esteve bastante vinculado à economia americana, principalmente após a entrada na OMC. Os EUA exportavam capital para a China e importavam mercadorias baratas, enquanto a China financiava o déficit estadunidense ao comprar títulos da dívida pública americana. Ao mesmo tempo, os grandes superávits comerciais permitiram ao governo chinês que emprestasse massivamente e estimulasse assim sua indústria nacional⁸⁷.

Todavia, a crise financeira de 2007-2008, originada a partir do mercado imobiliário estadunidense, baseado na época em crédito fácil e empréstimos de alto risco (os chamados *subprime*) acabou se espalhando pelo mundo. Em 2008, a China enfrentava uma queda de 30% em suas exportações, com a diminuição do consumo nos países desenvolvidos⁸⁸. A crise financeira alertou a China para a impossibilidade de depender seu crescimento econômico apenas das exportações para os países desenvolvidos.

2.5 Histórico das relações sino-americanas⁸⁹

As relações sino-americanas iniciaram-se em 1784, quando os primeiros representantes dos EUA foram à China, em um navio chamado "Imperatriz da China", que se

⁸⁷HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. Boitempo, São Paulo, 2018, p. 179-183.

⁸⁸*Ibidem*.

⁸⁹OFFICE OF THE HISTORIAN. (O *Office of the Historian* é composto por historiadores profissionais especialistas na história da política externa americana e do Departamento de Estado e possui acesso à pesquisa aos arquivos históricos. O Office é dirigido pelo historiador do Departamento de Estado estadunidense.) Disponível em <https://history.state.gov/about>. Acesso em 05/05/2020.

tornou o primeiro navio a ir dos EUA para a China, desembarcando em Guangzhou (Cantão) em agosto. Desde 1760, todo comércio com nações ocidentais era conduzido em Guangzhou. Embora alguns estadunidenses tivessem se engajado com a China antes disso, essa viagem marcou a entrada dos EUA no lucrativo comércio de chá, porcelana e seda com a China.

Em 1844, foram assinados os Tratados de Wang-xia, iniciando a era dos tratados desiguais com a China. Os termos do tratado incluíam a extraterritorialidade aos cidadãos estadunidenses na China, além do status de nação mais favorecida e a garantia de uma revisão nos termos do tratado a cada 12 anos. Isso marcou o início das relações diplomáticas oficiais entre a China e os EUA.

Mais tarde, em 1847, vieram os *coolies*, que eram trabalhadores chineses. Mais de 100 mil chineses vieram aos EUA nos primeiros 20 anos. A imigração foi proibida em 1888.

Em 1858, foram assinados os Tratados de Tianjin, pelos quais, sob coerção das forças britânicas e francesas, a corte *Qing* concordou em tratados com as potências ocidentais, incluindo os EUA. O tratado permitia o estabelecimento de missões diplomáticas permanentes em Pequim.

Em 1899, o Secretário de Estado John Hay emitiu a nota diplomática que estabeleceu a *Open Door* a todas as potências estrangeiras com interesses na China, alertando que os EUA não aceitariam a partilha da China à semelhança do que ocorrera com a África. As notas tinham o objetivo de preservar o sistema de comércio com igualdade de oportunidades para todas as potências estrangeiras e manter a integridade chinesa, proibindo que uma potência tivesse vantagem.

Em 1928, os EUA formalmente reconheceram o governo nacionalista chinês, quando o Secretário de Estado Frank Kellog assinou um acordo garantindo à China autonomia tarifária.

Em 1942, os EUA formaram uma aliança militar com a China na Segunda Guerra Mundial. O Presidente estadunidense Roosevelt mandou o general Joseph Stilwell a Chongqing como chefe do exército estadunidense e conselheiro do governo chinês.

Em 1943, as duas nações assinaram um tratado encerrando a extraterritorialidade na China e pondo fim aos privilégios legais que estrangeiros tinham no território.

Simultaneamente, os EUA aprovaram legislação permitindo a imigração chinesa pela primeira vez em 60 anos, ainda que com uma quota baixa.

Em 1950, a agora República Popular da China e os EUA estiveram em conflito na Guerra da Coreia, o primeiro embate direto entre os dois países desde a Revolta dos Boxers em 1900. A administração Truman enviou a sétima Frota para o Estreito de Taiwan para prevenir que a China lançasse um ataque para retomar Taiwan.

Em 1960, o Presidente Eisenhower visitou Taiwan (República da China) e tornou-se o primeiro presidente estadunidense a fazer uma visita oficial a um governo chinês.

Em 1971, teve início a reaproximação diplomática com a China continental, com a chamada “diplomacia Ping Pong”, cuja origem foi uma troca de visitas entre os times de ping pong chinês e estadunidense, que levou os EUA a diminuir as restrições comerciais e de viagem. No mesmo ano, em julho, o Conselheiro de Segurança Nacional Henry Kissinger fez uma viagem secreta à China para se encontrar com Zhou Enlai e outros líderes chineses para possibilitar a visita do Presidente Nixon. Ele ainda faria outra visita e, juntos, tais encontros marcaram a reabertura dos laços diretos entre Washington e Pequim, depois de mais de 20 anos de não-reconhecimento.

Em 1971, a República Popular da China entrou na ONU, e, por voto da Assembleia Geral, o assento nas Nações Unidas e, conseqüentemente, no Conselho de Segurança, foi transferido da República da China em Taiwan para a República Popular da China.

Em 1972, Nixon visitou Pequim, o primeiro chefe de Estado estadunidense a pisar na China continental. Nixon e Kissinger encontraram-se com Mao Zedong e Zhou Enlai, e, ao final dessa visita foi emitido um Comunicado de Xangai. Nesse documento, os EUA e a China afirmavam suas posições em um número de assuntos, incluindo a oposição conjunta à URSS, a intenção americana de retirar seu exército de Taiwan e o apoio estadunidense à resolução pacífica da questão de Taiwan. Esse comunicado ensejou a normalização das relações bilaterais entre os dois países.

Em 1975, o presidente Gerard Ford visitou a China para discussões mais profundas com os líderes chineses, incluindo Mao Zedong, que já estava muito doente à época. Pouco progresso foi feito no sentido da normalização das relações.

Em 1978, com a ascensão de Deng Xiaoping e Jimmy Carter, as relações diplomáticas foram completamente restabelecidas. Os EUA acordaram reconhecer a China continental como o único governo da China e afirmavam Taiwan como parte da China. Ao mesmo tempo, os EUA encerravam suas relações oficiais e seu tratado de defesa com o regime nacionalista de Taiwan. Embaixadas foram instaladas em Pequim e Washington em 1979, mesmo ano da visita de Deng Xiaoping aos EUA. No entanto, ressalta-se que os EUA também assinaram o Ato de Relações com Taiwan, comprometendo-se a fornecer ajuda militar à ilha.

Em 1980, a China entrou no FMI e no Banco Mundial. Depois de uma série de reformas econômicas, abriu-se ao capital estrangeiro e empresas americanas instalaram-se na China.

Em 1986, a China entrou no Banco de Desenvolvimento Asiático e requisitou a entrada no GATT e na OMC. Os EUA não apoiaram inicialmente a entrada da China, devido ao grau de protecionismo da economia chinesa.

Em 1989, as relações bilaterais sofreram um revés com a repressão na Praça Tiananmen, quando os EUA e outras nações impõem sanções econômicas à China. As tensões continuariam no ano seguinte, embora os laços diplomáticos não tivessem sido quebrados e a China manteve-se aberta ao comércio.

Em 1995, a China sediou a Conferência Internacional da Mulher, com a presença de Hillary Clinton, a Primeira-dama. Esse foi o maior evento internacional até então a ser sediado na China.

Em 1996, no entanto, a questão de Taiwan voltou a preocupar, com os exercícios militares e testes de mísseis balísticos no Estreito de Taiwan, na época da eleição presidencial taiwanesa, causando avisos duros dos EUA. Como as tensões aumentaram, os EUA mandaram dois porta-aviões ao Estreito, o que ajudou a acalmar a situação. Lee Teng-hui foi reeleito na primeira eleição presidencial.

As relações bilaterais voltaram a melhorar e em 1998, Clinton visitou a China. Durante a visita, ele reafirmou a posição americana de não apoiar a independência de Taiwan.

Em 1999, o premiê chinês Zhu Rongji viajou a Washington para finalizar a entrada da China na OMC, mas não houve acordo sobre a entrada. No entanto, ao final do ano, depois de

mais negociações, os dois lados finalmente chegaram a um acordo e a China pode entrar na OMC.

Em 2000, o Presidente Clinton decidiu estabelecer a qualidade de relações comerciais normalizadas, chamadas *Normal Trade Relations* com a República Popular da China, que perduraram, essencialmente, até o governo Trump.

2.6 A crise da ordem internacional liberal

Conforme aponta Kundnani⁹⁰, o termo ordem liberal internacional deve ser claramente definido, a fim de analisar sua situação atual e perspectivas. Em geral, a maioria dos especialistas identificam suas origens no pós-Segunda Guerra Mundial, quando os EUA se destacaram como o país mais poderoso em termos econômicos e militares, estabelecendo um conjunto de regras, normas e instituições que norteariam a comunidade internacional. Citando Ikenberry, Kundnani explica que a atual ordem liberal nasceu da fusão entre a antiga ordem internacional da Westphalia, baseada principalmente na soberania dos Estados, e a ordem liberal que surgiu com a hegemonia do Reino Unido no século XIX.

Kundnani aponta para a existência de uma ordem de segurança, de direitos humanos e econômica baseada em princípios liberais. Na seara econômica, essa ordem está calcada em princípios como a eliminação das barreiras ao comércio de bens, serviços, capitais, conhecimento e (em menor grau) pessoas entre os países.

A ordem econômica seria representada principalmente pela criação da OMC em 1994, embora tenha começado em 1947 com a criação do GATT. Essa ordem parecia ter se tornado verdadeiramente universal com a entrada da China na OMC em 2001 e da Rússia em 2012. No entanto, vem enfrentando uma crise na última década, principalmente por causa de questões relacionadas à extrema desigualdade e a estagnação das classes médias nos países desenvolvidos, o que deu origem a certa corrente de nacionalismo e populismo no Ocidente.

Portanto, para Ikenberry⁹¹, a ordem liberal internacional enfrenta atualmente uma crise, principalmente após a eleição de Donald Trump e o Brexit em 2016. Aliado a esses

⁹⁰ KUNDNANI, Hans. *What Is the Liberal International Order?* Policy Essay 17, Washington DC: The German Marshall Fund of the United States, 2017.

⁹¹ IKENBERRY, G. John. *The End of Liberal International Order?*, *International Affairs* 94, 2018, p.7-23.

eventos, o aumento do autoritarismo em alguns países como Hungria, Polônia, Filipinas e Turquia também é visto como um sinal de crise nos valores disseminados pela ordem liberal como o livre comércio, o direito internacional, o multilateralismo, a preocupação com o meio ambiente e os direitos humanos.

Ikenberry ressalta que, durante a maior parte da existência dessa ordem liberal, os Estados Unidos atuaram como hegemônicos, devido à sua economia, moeda, sistema de alianças e liderança em geral. Portanto, para Ikenberry, a ordem liberal está especialmente atrelada à proeminência americana no cenário global, embora não seja apenas produto da hegemonia americana. A ordem liberal consistiria em um conjunto de ideias, princípios e agendas políticas para a organização do sistema internacional de Estados, construído sobre os alicerces do Iluminismo e da hegemonia britânica antes do domínio estadunidense.

Ikenberry aponta que alguns estudiosos acreditam que esta é na verdade uma crise da hegemonia americana, marcando um período de transição em que surgiria um mundo pós-ocidental. Outros intelectuais, entretanto, acham que esta pode ser uma crise do liberalismo internacional como um sistema de valores em funcionamento, gerando populismo, nacionalismo e protecionismo. Apesar de todos os problemas, para Ikenberry, o liberalismo internacional ainda tem futuro no cenário global, mesmo com o declínio da hegemonia americana, porque as ideias liberais têm fortes raízes no sistema internacional, oferecendo uma visão de mundo com considerável flexibilidade e abertura que foi capaz de sobreviver no passado a catástrofes globais como as guerras mundiais e a grande recessão dos anos 1930.

É interessante destacar que, para Ikenberry, a crise da ordem liberal internacional começou no preciso momento em que esta parecia triunfante no cenário global, com o colapso da URSS. Com o fim do mundo comunista, a base política da ordem liberal desapareceu. Além disso, a entrada de novos Estados na ordem liberal internacional trouxe certo grau de instabilidade ao sistema, pois essa ampla gama de países possuía tradições históricas e políticas diferentes, nem sempre facilmente incorporadas à ordem liberal.

Além disso, a ordem liberal perdeu a capacidade de funcionar como uma comunidade de segurança, no que Ikenberry chama de crise de propósito social. Durante a Guerra Fria, a ordem liberal serviu a uma comunidade de segurança que fomentou a estabilidade social e

econômica. O fim da ameaça representada pela URSS também corroeu esse propósito social da ordem liberal internacional como uma comunidade de proteção contra um inimigo comum.

Outrossim, um dos aspectos mais importantes dessa crise é o aumento da desigualdade de renda e o desaparecimento de partes da classe média nos países desenvolvidos. A ordem liberal teve no presidente estadunidense Franklin Roosevelt um modelo de combinação de mercados com inclusão social, instituído na década de 1930 com a Grande Recessão. Esse modelo, entretanto, foi amplamente desmantelado desde a década de 1970 e está contribuindo para consideráveis tensões sociais nos países ocidentais.

Para Ikenberry, o futuro da ordem liberal internacional depende de duas questões principais. Em primeiro lugar, o mundo ocidental deve reconhecer a crise do neoliberalismo, que gerou extrema desigualdade de riqueza e estagnação de salários nos últimos quarenta anos e retomar a linha iniciada com Roosevelt na década de 1930. Para Ikenberry, é absolutamente necessário eliminar a ideia de que os mercados são os únicos elementos da ordem liberal internacional, agregando-lhe uma abordagem mais social e solidária, restabelecendo seus alicerces progressistas. Em segundo lugar, os Estados Unidos precisam expandir sua aliança para que a ordem liberal sobreviva, englobando outras nações em desenvolvimento, como a China, para reconfigurar direitos e responsabilidades na ordem internacional, reformando, por exemplo, instituições multilaterais. Ikenberry ressalta, porém, que, para ele, a China não tem um modelo alternativo que seja atraente, porque é baseado no autoritarismo, e que não tem a capacidade de ser global como a ordem liberal. Portanto, ele considera a reforma da ordem liberal internacional como a melhor alternativa para a crise.

2.7 As perspectivas para a disputa hegemônica sino-americana.

Para alguns estudiosos, a “guerra” comercial pode ser vista como uma batalha entre uma potência ascendente, no caso a China, e os EUA como um *hegemon* decadente. A acusação americana é que a China é um parceiro comercial desleal, enquanto os chineses consideram que os EUA têm receio da ascensão chinesa.

Segundo o embaixador estadunidense para a OMC Dennis Shea⁹², a China tem um modelo econômico desleal, porque a China seria, na verdade, uma economia mercantilista das mais protecionistas do mundo. O governo e o Partido comunista continuariam a exercer controle direta e indiretamente sobre a alocação de recursos por meio de instrumentos como a propriedade e o controle de atores econômicos-chave e diretivas governamentais, além de exercer controle sobre as empresas estatais através da nomeação de executivos e a provisão de acesso preferencial a terras, energia e capital, e outros insumos básicos.

Para o diplomata estadunidense Charles Freeman Jr., os Estados Unidos já perderam sua hegemonia política global. No entanto, a China não está disposta nem é capaz de ter sucesso nesse papel. O modelo financeiro anglo-estadunidense está muito manchado pela crise financeira de 2008. Mas nenhuma alternativa a ele ainda surgiu. Parece certo que o que quer que o substitua será criado por muitas mãos, sendo a China apenas um dos novos artífices.

O consumo estadunidense não é mais o único propulsor da economia global. O mercado da China passou a exercer um papel importante na sustentação do crescimento mundial. Todavia, a China não é a única economia que está ascendendo. Em algumas áreas do comércio e investimento globais, a China será um ator de peso, ao passo que, em outros, não será. Na arena militar, mesmo que as limitações fiscais forcem a contenção, os EUA continuarão, por muitos anos, a única potência de alcance global⁹³.

Em muitos casos, no entanto, as visões de EUA e China coincidem. Em tais assuntos, se outros concordarem, poderá haver progresso global. Quando discordarem, serão pressionados a buscar terreno comum. Nenhum dos dois será tão poderoso para ignorar essa pressão, conforme aponta Freeman Jr.

Em resumo, o mundo no futuro será mais "democrático" e, provavelmente, mais confuso do que no passado, porque muitos países, não apenas os Estados Unidos ou a China, compartilharão poder nele. Haverá ampla oportunidade para os países com relacionamentos

⁹² SHEA, Dennis. *Views on China 's trade-disruptive economic model and implications for the WTO*. Disponível em <https://geneva.usmission.gov/2018/07/27/55299>. Acesso em 05/04/2022.

⁹³ FREEMAN Jr. Ambassador Chas W, *China's challenge to American Hegemony*. London, 2019. Disponível em <https://mepc.org/speeches/chinas-challenge-american-hegemony>. Acesso em 05/04/2022.

confiáveis com Washington e Pequim influenciarem a maneira como participam de assuntos globais. Não haveria hegemonia e nem um "G-2", para o diplomata estadunidense.

Para Nye⁹⁴, os EUA permanecerão a potência militar mais poderosa por décadas e isso continuará a ser um fator importante na política internacional. Nye cita Stephen Brooks e William Wohlforth para dizer que a distribuição de capacidades entre os Estados não está mudando tão rápido como é comumente acreditado. No entanto, Nye acredita que os termos “ordem internacional liberal” ou “*Pax Americana*” não são adequados, ou se tornaram obsoletos para descrever o lugar dos EUA no mundo, ainda que a necessidade de as maiores potências fornecerem bens públicos permaneça.

Ao longo de mais de setenta anos de preeminência americana desde 1945, conforme registra Nye, houve sempre diferentes graus de liderança e de influência. Agora, com menos preponderância em um mundo mais complexo, a política externa americana deveria, na visão dele, focar em dividir a provisão de bens públicos globais, particularmente aqueles que exigem o poder com outros, tomando como inspiração a política externa de Woodrow Wilson. Nye vê em populismos como o de Trump, no entanto, uma ameaça à liderança americana no mundo, mais do que a ascensão de outros países.

Para Mearsheimer⁹⁵, por outro lado, se a China continuar crescendo economicamente, ela tentará dominar o continente asiático da mesma maneira que os Estados Unidos dominam o Hemisfério Ocidental. Os Estados Unidos, no entanto, farão todo o possível para impedir que a China alcance hegemonia regional. Na visão de Mearsheimer, a maioria dos vizinhos de Pequim, incluindo Índia, Japão, Cingapura, Coreia do Sul, Rússia e Vietnã, se juntarão aos Estados Unidos para conter o poder chinês. O resultado será uma acentuada competição de segurança com considerável potencial de guerra. Em resumo, é improvável que a ascensão da China seja pacífica.

Há outros autores que concordam com a visão de que uma guerra marcará a transição de hegemonias dos EUA para a chinesa (como Liff e Friedberg). Consoante a teoria da

⁹⁴ NYE, Joseph. *The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump*. International Affairs 95: 1, 2019. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551>. Acesso em 04/05/2022.

⁹⁵ MEARSHEIMER, John J. *China's Unpeaceful rise*. Current History; Apr 2006; 105, 690; Research Library p. 160. Disponível em <https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/07/A0051.pdf>. Acesso em 05/06/2022.

transição de poderes (PTT) formulada por Organski em 1958, a guerra é provável quando o país dominante está em declínio e um país desafiante consegue alcançá-lo e está insatisfeito com as regras internacionais. Segundo Organski e Kugler, a guerra é mais provável quando ambos os Estados (o *hegemon* e o desafiante) atingem níveis de poder parecidos.⁹⁶

Ainda dentro da Teoria de Transição de Poderes, Layne apontou para os mecanismos da transição de poder, indicando que, com o tempo, a distribuição de poderes do sistema internacional muda e não mais reflete a distribuição real de poder entre os principais atores. Quando isso ocorre, a legitimidade da ordem é posta em xeque pelos desafiantes. E quando o equilíbrio de poder entre um Estado dominante e um desafiante em ascensão muda suficientemente, uma nova ordem substitui a antiga por meio de uma guerra hegemônica. Já Shirk lembra que a História nos ensina que as potências que ascendem usualmente provocam a guerra. Gilpin também acredita que a transição de um *hegemon* para outro gerará uma guerra. A ascensão rápida da China como uma potência hegemônica representa, conseqüentemente, um desafio para os EUA e para a ordem internacional liberal, pois os chineses estão cada vez mais fortes economicamente, militar e tecnologicamente.⁹⁷

Outros autores atentam para o fato da grande interdependência entre China e EUA, e que tais países não estariam em uma corrida um contra o outro. Para Womack⁹⁸, a disputa seria uma maratona e não uma corrida de 100 metros até o ponto de transição. Consoante o autor, os EUA e a China correm em provas diferentes. Os EUA dispõem de capital e tecnologia e a China dispõe de população e certos recursos estratégicos.

Apesar disso, a China já entrou em uma era de paridade com os EUA. Usando estimativas do Banco Mundial de PPP, a China alcançou 80% da produção americana (Renda Nacional Bruta) em 2010 e 100% em 2014. Com base em projeções conservadoras de crescimento relativo contínuo da China (5% ao ano para a China e 3% para a Estados Unidos), a China ultrapassaria a paridade da cesta de mercado em 120% em 2023⁹⁹.

⁹⁶ KIM, M.-h., *A real driver of US–China trade conflict: The Sino–US competition for global hegemony and its implications for the future*, International Trade, Politics and Development, Vol. 3 No. 1, 2019, p. 32-33. <https://doi.org/10.1108/ITPD-02-2019-003>.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ WOMACK, Brantly. *Asymmetric parity: US–China relations in a multimodal world*. International Affairs, 2016.

⁹⁹ *Ibidem*.

Em suma, a paridade assimétrica implica um relacionamento de longo prazo, e não um clímax de confronto hegemônico, consoante Womack. Para o autor, portanto, não haveria uma perspectiva de vitória pontual, o que tornaria possível uma abordagem cooperativa para a relação bilateral. O autor pondera que um ganho tangível na cooperação imediata é mais benéfico do que agir de forma preventiva em face de um risco remoto e ambíguo (no caso, o risco de a China suplantar os EUA).

O autor conclui que as duas potências entrariam em uma rivalidade sustentável. O objetivo estratégico de cada um deve ser o bem-estar a longo prazo, e não a vitória. Na medida em que a cooperação pode promover de maneira mais eficiente os interesses de ambas, deve ser incentivada. No entanto, Womack acredita que, como os interesses não são idênticos, a cooperação tem limites.

Para Naná de Graaf e Bastiaan Van Apeldoorn¹⁰⁰, há três cenários possíveis para as relações sino-americanas. Ao passo que alguns realistas veem o declínio estadunidense como inevitável e defendem a acomodação do poder crescente da China, muitos argumentam que os EUA deverão e irão resistir a esse desafio, seguindo uma estratégia de "contenção", levando a uma nova guerra fria ou mesmo um conflito militar aberto. Para tal vertente, a natureza não liberal do regime chinês e seu capitalismo mais autoritário e estatista é uma ameaça ao ocidente e à ordem liberal. Nessa lógica, na medida em que a China não almeja fazer parte dessa esfera liberal sob a liderança dos EUA, o confronto se torna mais provável.

No segundo cenário, o da cooptação, a China se deixará incorporar na ordem liberal. Nesse cenário, a China, levando em consideração seu próprio interesse e a profunda interdependência entre as duas maiores economias do mundo, escolherá se adaptar ao que o governo Obama chamou de "regras da estrada". Isso também implicaria um abandono gradual de seu modelo "estatista" de economia e governança política. Nesse cenário, mais defendido pelos teóricos liberais, mesmo no caso do declínio hegemônico dos EUA, a China continuaria a participar da ordem liberal, pois esta é atraente: tem baixos custos de entrada, e sua participação nela traria grandes benefícios em termos de prosperidade e legitimidade.

¹⁰⁰GRAAFF, Nana and APELDOORN, Bastian. *US-China relations and the liberal world order: contending elites, colliding visions?*. *International Affairs* 94: 1, 2018.

O terceiro cenário seria de coexistência. Os Estados Unidos e a China manteriam seu próprio sistema político e econômico distinto, sendo ambos os sistemas, de maneiras diferentes, compatíveis com o capitalismo e a economia mundial interligada globalmente.

Nesse cenário híbrido, a China manteria uma trajetória relativamente autônoma, adaptando-se parcialmente às regras do jogo da ordem liberal, mas ao mesmo tempo se apegando a aspectos distintos de seu modelo de sociedade estatal e orientação de política externa. Tal cenário parece alinhar-se com o "novo tipo de relações das grandes potências" que o presidente Xi Jinping tem em mente e se encaixa com um consenso emergente na China de que o país precisa assumir um papel de liderança mais proativo na política global.

Contudo, o cenário também exigiria adaptação parcial e acomodação por parte dos EUA. Portanto, a questão principal que surge naturalmente é se os EUA estão preparados para realizar tal adaptação.

Para Evan Medeiros¹⁰¹, há uma convergência preocupante de longo prazo no sentido de uma relação bilateral mais competitiva entre EUA e China. Essa competição sistêmica desenvolver-se-á em vários campos. Ainda que muitos dos aspectos de hostilidades atuais estejam ligados a fatores de conjuntura, tudo indica que o relacionamento está entrando em uma fase diferente das anteriores, caracterizada pela primazia da competição e um risco aumentado de conflito e confronto.

A intensificação da competição é algo mais estrutural que estratégico, conforme descreve Medeiros, e exigirá que os formuladores de políticas dos EUA pensem de maneira mais criativa sobre estratégias para enfrentar esse desafio, incluindo restringir e/ou reduzir o poder chinês à medida que ele cresce e diversifica.

Muitos analistas discutem achar um ponto de equilíbrio nas relações sino- americanas entre competição e cooperação, mas isso será cada vez mais difícil. Ainda que estadunidenses e chineses encontrem pontos de cooperação, é duvidoso que sejam estrategicamente relevantes e possam efetivamente contrabalançar os interesses divergentes.

¹⁰¹MEDEIROS, Evan. *The Changing Fundamentals of US-China Relations*, The Washington Quarterly, 42:3, 2019, p. 93-119.

A atuação dos países aliados na Ásia pode funcionar como um amortecedor eficiente, conforme aponta Medeiros, pois estes países tentam aliviar as tensões para não ter que necessariamente escolher entre as duas alianças (com Washington ou Pequim). Nesse sentido, à medida que a política chinesa de Trump evoluiu, alguns líderes asiáticos anteciparam-se e compartilharam publicamente suas preocupações sobre o tom de confronto e as ações de ambos os lados. O primeiro-ministro e o ministro das Relações Exteriores de Cingapura, por exemplo, enfatizaram a necessidade de Washington e Pequim entenderem os custos de um conflito permanente de longo prazo.

Até aliados estadunidenses mais próximos como a Austrália estão sentindo a pressão do atrito EUA-China. Em um discurso de junho do Primeiro-Ministro Scott Morrison, ele advertiu Washington e Pequim a encontrarem uma maneira menos conflituosa de resolver a atual disputa comercial¹⁰²:

“(...) é importante que as tensões comerciais EUA-China sejam resolvidas de maneira mais ampla. contexto de suas responsabilidades especiais de poder, de maneira consistente com a OMC e não prejudique os interesses de outras partes, incluindo a Austrália ... Não é do interesse de ninguém no Indo-Pacífico ver uma relação EUA-China inevitavelmente mais competitiva se tornar de caráter contraditório.”

Medeiros acredita que o que realmente está por trás do aumento de tarifas e as ameaças de uma guerra comercial não é realmente a renegociação da balança comercial com a China, como Trump apresentou; mas sim um esforço para abrir o mercado interno da China para as empresas americanas e, simultaneamente, uma batalha entre a China como potência mundial crescente e os Estados Unidos como hegemonia mundial em declínio.

Além disso, também está no centro da batalha a luta pela supremacia tecnológica, incluindo não apenas a produção em larga escala de bens de consumo de alto valor agregado, mas também o desenvolvimento da inteligência artificial e infraestrutura de comunicação (fibra ótica e 5G), bem como o domínio sensível da segurança cibernética.¹⁰³

Para Ian Clark¹⁰⁴, as projeções futuras de poder material não têm sido notoriamente confiáveis, como previsões anteriores do declínio dos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980. Da mesma forma, as projeções do futuro do papel da China podem não estar corretas.

¹⁰²MEDEIROS, Evan. *The Changing Fundamentals of US-China Relations*, The Washington Quarterly, 42:3, 2019, p. 93-119

¹⁰³*Ibidem.*

¹⁰⁴CLARK, Ivan. *China and the United States: a succession of hegemonies?* International Affairs. 2011.

Acima de tudo, a China enfrenta uma complexa gama de severos problemas que dominarão suas prioridades políticas por muitas décadas e é totalmente especulativo avaliar a natureza de suas prováveis contribuições internacionais além dessas preocupações.

Clark ainda salienta que a ocorrência de uma transição de poder poderia render o pior dos dois mundos, pois a alternativa a um papel de liderança nos EUA pode ser menos governança global, em um sistema internacional mais anárquico.

Clark ainda pondera que, ao mesmo tempo que perguntas sérias estão sendo feitas corretamente sobre a capacidade dos EUA de sustentar seu papel no futuro, existem igualmente perguntas pertinentes sobre se a China seria capaz de transmitir um objetivo internacional atraente, promovendo um interesse comum, valores e benefícios para toda a comunidade internacional.¹⁰⁵

Consoante Chi Hung Kwan¹⁰⁶, a China é um rival sem precedentes para os EUA e está alcançando um crescimento mais rápido, além de ser potencialmente mais rica do que os rivais anteriores: a URSS e o Japão. Assim, o real motivo de travar uma “guerra” comercial não seria apenas reduzir o déficit comercial dos EUA, mas restringir o desenvolvimento da China em uma ampla gama de campos.

Essa visão é compartilhada por alguns estudiosos e formuladores de política americana. O professor Jeffrey Sachs de Columbia, citado por Kwan, assevera que o conflito que a administração Trump iniciou com a China, tem pouco a ver com os desequilíbrios comerciais dos EUA, ou mesmo com as supostas violações do direito de propriedade intelectual, mas sim com uma estratégia de contenção da China, limitando seu acesso a mercados estrangeiros, tecnologias avançadas, serviços bancários e talvez até universidades americanas.¹⁰⁷

Os EUA, portanto, passam a adotar uma postura de confronto com a China. Na administração Clinton, a China era considerada uma “parceria estratégica”, enquanto com

¹⁰⁵CLARK, Ivan. *China and the United States: a succession of hegemonies?* International Affairs. 2011.

¹⁰⁶KWAN, Chi Hung. *The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects*. Asian Economic Policy Review. 2020, p. 55–72. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/aepr.12284>. Acesso em 05/06/2020.

¹⁰⁷*Ibidem*.

Bush, ela foi considerada uma “*stakeholder* responsável” e, no governo Obama, a relação era vista como baseada no respeito mútuo e na cooperação mutuamente benéfica.

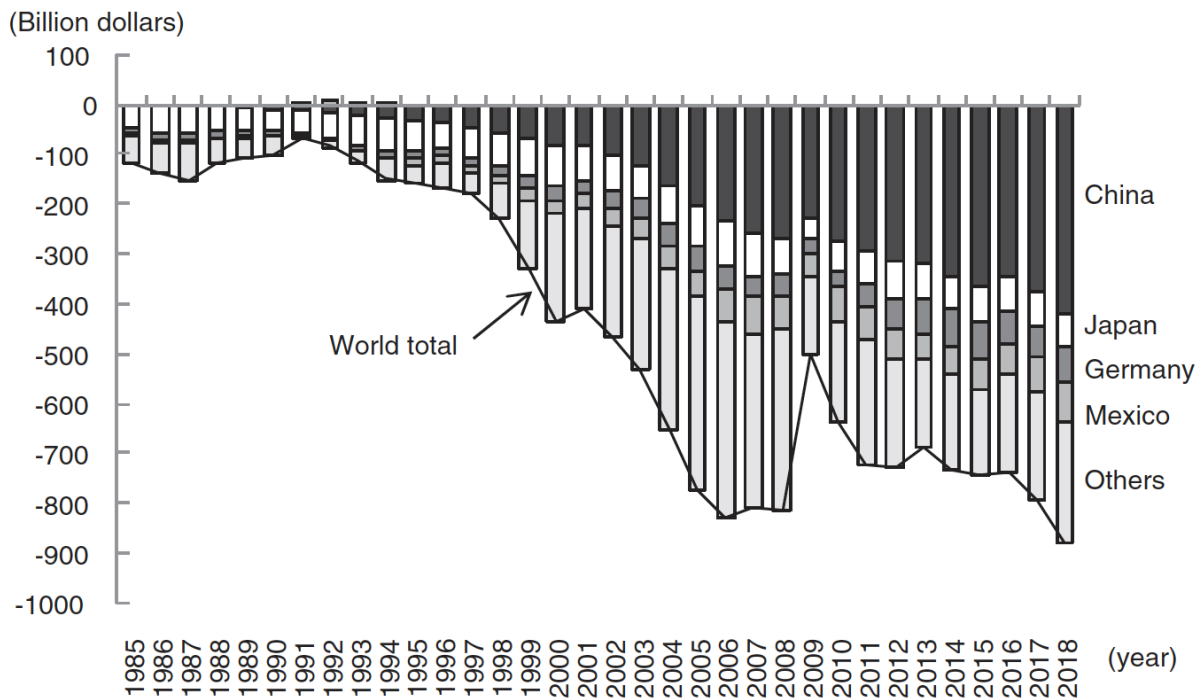
No entanto, a partir do Relatório da Estratégia de Segurança Nacional publicado em dezembro de 2017, o governo Trump enfatizou que a segurança econômica é a base da segurança nacional e rotulou a China e a Rússia como “concorrentes estratégicos” dos EUA. Assim, percebe-se a mudança na estratégia de relacionamento com a China, do engajamento para a dissociação.

No cerne da política anterior de envolvimento, conforme aponta Kwan, estava aceitar plenamente a China como membro da comunidade internacional e apoiar o desenvolvimento econômico chinês, esperando que o país se movesse progressivamente para a democracia. Agora, a dissociação visa impedir a China de ameaçar a liderança americana no mundo, restringindo seu crescimento econômico por meio de medidas como o aumento das tarifas de importação dos produtos chineses, restrição às exportações de produtos de alta tecnologia para a China e fortalecimento às restrições em investimentos diretos nos EUA por empresas chinesas.

A figura 1 mostra como evoluiu o déficit comercial estadunidense nas últimas décadas. É possível ver que os estadunidenses mantêm déficit com vários países do mundo, não só com a China. Além disso, é importante notar que esse déficit vem crescendo bastante nos últimos 30 anos, possível reflexo do deslocamento da produção para outros países e do deslocamento da economia americana para a especialização em serviços.

A China, nesse contexto, funciona como uma grande provedora de mercadorias baratas para os Estados Unidos. Os chineses também compram títulos do tesouro americano, sendo o segundo maior credor mundial do país depois do Japão e financiando sua dívida pública. Dessa forma, não necessariamente, trata-se de uma relação prejudicial aos EUA.

Figura 1: Evolução do déficit comercial estadunidense entre 1985 e 2018



Fonte: Kwan, 2018.

Entretanto, os estadunidenses argumentam que a China é um país quase mercantilista, em que o direito funciona como um instrumento do Estado, utilizado para facilitar a política industrial do governo e garantir os objetivos econômicos estabelecidos. Por outro lado, os chineses veem suas ações como necessárias para o desenvolvimento do país. Trata-se de modos diferentes de olhar o papel do Estado na economia e provavelmente, essas divergências não serão facilmente dirimidas.

No que se refere à hegemonia no sistema internacional de Estados, Kwan assevera que as posições futuras de esses dois países serão modeladas, não simplesmente por transições no poder material, mas também no potencial de desenvolver institucionalmente a hegemonia, mediante amplo consentimento internacional.

2.8 As tentativas chinesas de estabelecer a hegemonia no sistema internacional

Stuenkel¹⁰⁸ argumenta em seu livro *Post Western Order*, que a China está lentamente construindo uma ordem paralela à atual estrutura liberal, embora Pequim ainda continue pressionando por reformas no contexto das instituições ocidentais. Portanto, ao mesmo tempo em que a China se engaja com a ordem liberal, os chineses estão se concentrando em construir suas próprias redes de influência. O objetivo é aumentar a autonomia estratégica da China e reduzir sua dependência de estruturas controladas pelo Ocidente.

Como exemplos dessas estruturas paralelas, é possível citar: o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) liderado pelo BRICS, o Acordo de Reserva de Contingência do BRICS (CRA), a infraestrutura global para internacionalizar o Yuan: o Sistema Chinês de pagamento internacional (CIPS), a *China Union Pay*, o *Shanghai Global Financial Center* (GFC), o *Universal Credit Rating Group*; o ASEAN +3 na área de finanças, a Iniciativa *Belt and Road* (BRI) na área de infraestrutura, a Organização de Cooperação de Xangai (SCO) na área de segurança, a Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP) na área de comércio e a Cúpula de líderes do BRICS na área de diplomacia.

Na seção seguinte, há a descrição de algumas dessas instituições e iniciativas construídas pela China para desafiar a ordem liberal internacional:

2.8.1 A iniciativa *Belt and Road*.

A iniciativa faz parte da agenda econômica e geopolítica chinesa com o objetivo de vincular as economias da Eurásia à China por meio de programas de infraestrutura por terra e mar, como ferrovias, estradas, portos, sistemas de energia e redes de telecomunicações. O projeto foi lançado pelo presidente chinês Xi Jinping em 2013 e compreende um "Cinturão Econômico da Rota da Seda" terrestre e a "Rota Marítima da Seda do Século XXI" como as principais rotas pelas quais a China pretende construir uma rede de influência, conectando a Europa à China, à Eurásia e ao Oceano Índico, envolvendo também países da África e

¹⁰⁸STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016, p.120-153.

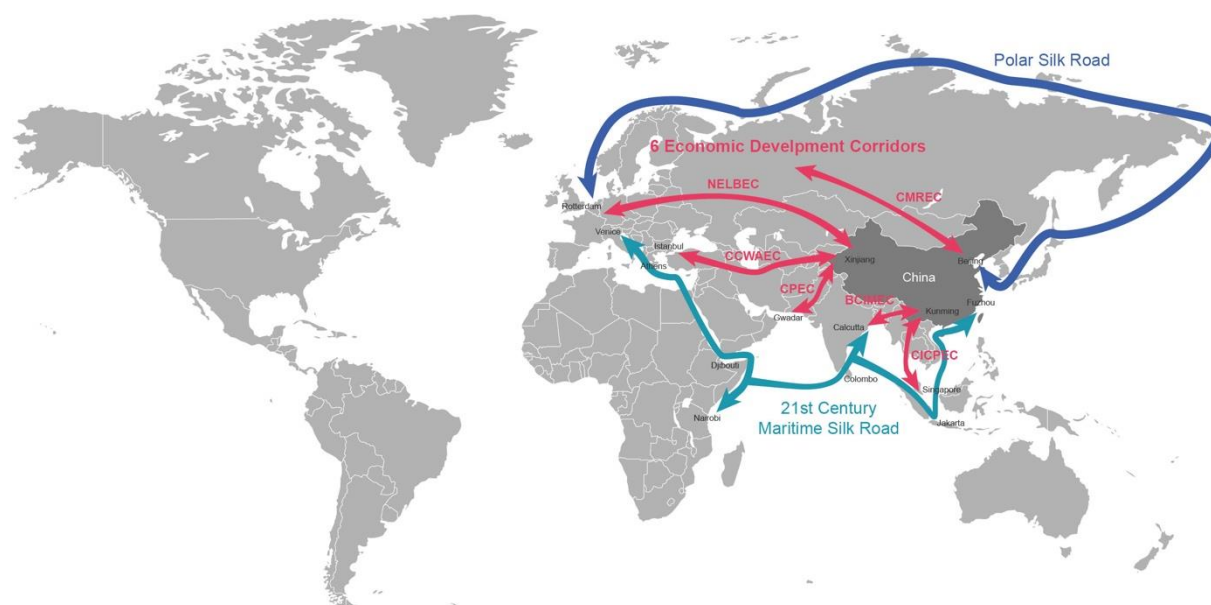
Oceania. A previsão é de que as despesas gerais da China com o BRI possam chegar a US \$ 1,3 trilhão em 2027¹⁰⁹.

Segundo o site oficial, a Iniciativa do *One Belt One Road* (BRI):¹¹⁰

"visa promover a conectividade dos continentes asiáticos, europeus e africanos e seus mares adjacentes, estabelecer e fortalecer parcerias entre os países ao longo do Belt and Road, estabelecer redes de conectividade multidimensionais, de vários níveis e compostas e realizar redes diversificadas e independentes, promovendo o desenvolvimento equilibrado e sustentável nesses países".

A figura 2 mostra as rotas geográficas do BRI, compreendendo corredores terrestres e marítimos. Além disso, o mapa mostra a Rota da Seda Polar, referente à Rota do Mar do Norte (NSR), como oficialmente mencionado na política do Ártico na China.

Figura 2- O Mapa da BRI.



Fonte: Belt and Road Initiative, 2021

A iniciativa está sendo coordenada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China, com a ajuda dos ministérios de Relações Exteriores e Comércio. A

¹⁰⁹CHATZKY, Andrew; MCBRIDE, James. *China 's massive belt and road initiative*. Council Of Foreign Relations, 28/01 /2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/chinas-massive-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 12/04/2022.

¹¹⁰*Belt and Road Initiative*. Disponível em <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>. Acesso em 12/04/2022.

iniciativa compreende 71 países, do sudeste da Ásia ao leste da Europa e à África, que representam metade do mundo. A população abrangida é de um quarto do PIB global¹¹¹.

O Cinturão Econômico da Rota da Seda é uma visão de longo prazo para o desenvolvimento de infraestrutura, conectividade e cooperação econômica da Eurásia e abrange seis "corredores" de desenvolvimento, a saber:¹¹²

1. Novo corredor econômico da ponte terrestre da Eurásia (NELBEC).
2. Corredor Econômico China - Mongólia - Rússia (CMREC).
3. China - Ásia Central - Corredor Econômico da Ásia Ocidental (CCWAEC).
4. Corredor Econômico China - Península da Indochina (CICPEC).
5. Bangladesh - China - Índia - Corredor Econômico de Mianmar (BCIMEC).
6. Corredor Econômico China - Paquistão (CPEC)

Basicamente, o "Cinturão" terrestre envolve a criação de um corredor econômico e comercial que se estende do Oeste da China através da Ásia Central e, finalmente, para a Europa.

Por meio da Rota Marítima da Seda do século XXI, a China tem como objetivo desenvolver portos e *hubs* em toda a região indo-pacífica, associando as economias da Austrália, Malásia, Indonésia, Bangladesh, Sri Lanka, Mianmar, Paquistão, Quênia, Tanzânia, Omã e Djibuti. Todos esses portos seriam conectados ao porto grego de Pireu, que foi comprado por um conglomerado chinês. Isso permitirá uma rota direta para os mercados europeus.¹¹³

A China possui motivações geopolíticas e econômicas por trás do projeto, com o objetivo de estimular o crescimento econômico doméstico através da abertura de novos mercados para seus produtos e afirmando a presença chinesa no mundo. Sob a liderança do presidente Xi, a China tem procurado reformular normas e instituições internacionais e aprimorar sua presença no cenário global, aumentando seus vínculos econômicos com as

¹¹¹KUO, Lily e KOMMENDA, Niko. *What is China 's Belt and Road Initiative?* The Guardian. 30/07/2018 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer>. Acesso em: 12/05/2020

¹¹²*Belt and Road Initiative*. Disponível em <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>. Acesso em 12/05/2020.

¹¹³GOVERNMENT OF AUSTRALIA. Disponível em https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/briefingbook45p/chinasroad. Acesso em 13/04/2022.

regiões ocidentais e assegurando o fornecimento de energia da Ásia Central e do Oriente Médio, por meio de rotas sobre as quais os EUA não são capazes de exercer forte influência.

A China também tem o plano de construir cinquenta zonas econômicas especiais, inspiradas na cidade de Shenzhen¹¹⁴. Além disso, o Banco da China declarou claramente que a Iniciativa BRI visa tornar a moeda chinesa, o Renminbi a principal moeda comercial e de investimento entre os países que participam do projeto, o que pode diminuir a hegemonia do dólar estadunidense nos mercados financeiros internacionais. O BRI também tem o objetivo de expandir os bancos chineses para novos mercados, ampliando a influência chinesa em todo o mundo.

A BRI possui basicamente cinco áreas de cooperação: coordenação de políticas em desenvolvimento; redes de infraestrutura e instalações; fortalecimento das relações de investimento e comércio; melhora na cooperação financeira e aprofundamento do intercâmbio social e cultural¹¹⁵.

A BRI enfatiza a expansão das redes de telecomunicações chinesas, projetos de mineração e energia. Por exemplo, atualmente as empresas chinesas possuem quase 25% da produção de petróleo do Cazaquistão e contratos de US\$ 15 bilhões em petróleo, gás e urânio foram assinados com o Uzbequistão¹¹⁶. A BRI também inclui conexões ferroviárias entre a China e a Europa.

O financiamento do projeto será fornecido por 12 bancos¹¹⁷ (como o Banco de Desenvolvimento Agrícola da China - ADBC, o Banco de Desenvolvimento da China - CDB e o Banco de Exportação e Importação da China - CHEXIM), juntamente com bancos estatais (como o Banco Agrícola da China-ABC, o Banco da China-BOC, o Banco de Construção da China-CCB e o Banco Industrial e Comercial da China-ICBC), fundos estatais e instituições financeiras internacionais, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB).

¹¹⁴CHATZKY, Andrew; MCBRIDE, James. *China 's massive Belt and Road Initiative*. Council Of Foreign Relations, 28/01/2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgroundunder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 12/05/2020.

¹¹⁵GOVERNMENT OF AUSTRALIA. Disponível em https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/briefingbook45p/chinasroad. Acesso em 13/04/2022.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷*Belt and Road Initiative*. Disponível em <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>. Acesso em 12/05/2020

A BRI também provocou oposição. Grandes quantidades de dívida estão sendo contraídas pelos países pobres da África e da Ásia, e alguns especialistas consideram que está se construindo uma armadilha da dívida que subjugará esses países ao interesse geopolítico chinês.

De acordo com um relatório de 2018 do *Center for Global Development*, pelo menos oito países da BRI estão propensos a crises de dívida¹¹⁸. Além disso, alguns investimentos da BRI envolveram processos obscuros de licitação com alegações de corrupção. Alguns governos, como Quênia e Zâmbia, estão estudando cuidadosamente os investimentos da BRI antes de se inscreverem. O investimento começou a desacelerar no final de 2018, mas os contratos novamente viram um aumento significativo em 2019¹¹⁹. A China também foi criticada por usar seu imenso poder financeiro para dominar os recursos naturais e a infraestrutura das economias menores por meio de dívidas.

Além disso, a cooperação em relação à capacidade de produção, que a China vê como parte integrante da BRI, geralmente envolve a transferência da capacidade de produção chinesa para países onde é mais barato produzir sem estimular a capacidade interna do país e pode permitir o domínio chinês dos mercados de trabalho locais e políticas de exportação. Algumas das nações-alvo, como Djibuti, Quirguistão, Laos, Mongólia, Montenegro, Paquistão e Tajiquistão, estão entre as mais pobres de suas respectivas regiões e, por isso, os críticos chamam a BRI de "*debt trap diplomacy*" que pode ser usada para obter ganhos políticos aos chineses.

2.8.2 O *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB): Banco de Investimento de infraestrutura asiático

O Banco de Investimento de Infraestrutura Asiático (AIIB) é um banco multilateral de desenvolvimento com a missão de melhorar os resultados econômicos e sociais do continente asiático, consoante o site da organização. Com sede em Pequim, na China, suas operações começaram em janeiro de 2016 e já conta com 102 membros aprovados em todo o mundo. Ao

¹¹⁸ KUO, Lily; KOMMENDA, Niko. *What is China 's Belt and Road Initiative?* The Guardian. 30/07/2018 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer>. Acesso em 13/05/ 2020.

¹¹⁹*Belt and Road Initiative*. Disponível em <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>. Acesso em 12/05/2020.

investir em setores produtivos e de infraestrutura na Ásia e em outros países, o banco busca conectar serviços, mercados e pessoas. A importância central que a China tem na organização suscita temores de que a instituição tenha como objetivo expandir a influência financeira chinesa em diversos países asiáticos.

O projeto conta com US \$100 bilhões¹²⁰ prometidos. Embora os EUA e o Japão tenham tentado desencorajar outras nações de participar do AIIB, o projeto teve ampla aceitação devido à crescente influência chinesa no âmbito financeiro. A China tem direito de voto suficiente para bloquear as decisões no banco, já que estas requerem 75% de aprovação.

De acordo com o artigo 11 do Acordo do AIIB¹²¹, o banco:

“Vai fornecer ou facilitar o financiamento a qualquer membro, ou qualquer agência, instrumentalidade ou subdivisão política do mesmo, ou qualquer entidade ou empresa que opere no território de um membro, bem como agências ou entidades internacionais ou regionais interessadas no desenvolvimento econômico da região.”

Além disso, os artigos permitem ao banco prover financiamento de várias formas, incluindo, entre outras formas, a concessão de empréstimos, investir no capital social de uma empresa e garantir, como devedor principal ou secundário, no todo ou em parte, empréstimos para o desenvolvimento econômico. Além disso, o Banco pode subscrever ou participar na subscrição de valores mobiliários emitidos por qualquer entidade ou empresa para fins consistentes com seu objetivo.

O governo chinês espera que o AIIB ganhe influência no contexto asiático, além de aumentar seu *soft Power*, principalmente ao financiar projetos de importância para o meio ambiente, projetando a China como uma defensora do multilateralismo. Os EUA preocupam-se que o banco tenha também objetivos geopolíticos de angariar apoio diplomático às manobras militares chinesas na Ásia. Por fim, muitos projetos de transporte marítimo e viário do banco são complementares à BRI, indicando a complementaridade dos projetos, que visam ampliar a influência geopolítica chinesa na Ásia e em todo mundo.

O AIIB insere-se ainda dentro da lógica de criar uma alternativa às instituições de Bretton Woods, sob influência chinesa. Nesse sentido, comprova a busca por maior influência

¹²⁰CURRAN, Enda. *The AIIB: China 's World Bank*. Bloomberg News. 06/08/2018. Disponível em <https://www.bloomberg.com/quicktake/chinas-world-bank>. Acesso em 12/04/2022.

¹²¹AIIB Agreement. Disponível em AIIB_Articles-of-Agreement. Acesso em 14/02/2021.

internacional e possível hegemonia chinesa nessas regiões, o que é observado com muita cautela e desconfiança pelos EUA.

2.8.3 O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)

Outra importante instituição financeira criada com forte influência chinesa com sede em Xangai é o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) no quadro institucional do grupo BRICS, que reúne China, Rússia, Brasil, Índia e África do Sul. O Banco começou com um investimento inicial de US \$50 bilhões e todos os cinco componentes têm ações com direito a voto igual¹²². Seu principal objetivo é solidificar o relacionamento entre os bancos centrais nacionais, os bancos nacionais de desenvolvimento e os ministérios das finanças dos países participantes.

Para muitos estudiosos, a criação do NDB representa um movimento das economias emergentes para romper com a dependência de empréstimos dos países ocidentais e pode ser o primeiro passo para a formação de uma abordagem paralela ao Banco Mundial como instituição de crédito. O acordo para o NDB estipula que 80% do patrimônio ficarão sob o controle dos países fundadores com a previsão de que, à medida que o grupo se abre para novos membros, essa participação caia para 55%¹²³. Além disso, 20% serão destinados a países desenvolvidos não mutuários¹²⁴. O banco também tem grande preocupação com o meio ambiente e as considerações de sustentabilidade estão presentes. Por exemplo, os primeiros cinco projetos foram focados no setor de energia renovável, somando US \$911 milhões. A expectativa é que o banco expanda sua atuação além dos fundadores.¹²⁵

2.8.4 Internacionalização da moeda chinesa

Desde 2009, a China tem promovido a internacionalização do renminbi e a criação do Sistema de Pagamentos Internacional da China (CIPS) como um elemento crucial deste plano. A China busca acabar com a hegemonia do dólar americano no sistema financeiro, que é

¹²²STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*. Cambridge: Polity Press, 2016, p. 120-153.

¹²³ TUSSIE, Diana. *Set to shake up Global Economic Governance: Can the BRICS be Dismissed?* *Global Governance* 24 (3), 2018, p.321-330.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016, p.120-153.

vista como um privilégio e uma forma de perpetuar a hegemonia dos EUA, pois torna mais barato o endividamento dos estadunidenses, permitindo que o governo amplie os déficits e as empresas possam levantar dinheiro mais facilmente¹²⁶.

Em outras palavras, a pressão para reduzir o déficit público é muito menor do que em outros países. Alguns argumentariam que a primazia do dólar é semelhante a um "cartão de crédito", que permite aos Estados Unidos tomar dinheiro emprestado no exterior ou simplesmente aumentar a oferta de moeda para pagar a dívida. Além disso, também tem uma influência geopolítica significativa, dando mais peso às sanções americanas.

A China pretende criar uma multipolaridade de moedas no sistema internacional, embora de forma gradual, para evitar a criação de instabilidades no sistema financeiro internacional. Em reunião do FMI em 2015, por exemplo, o renminbi chinês foi inserido pela primeira vez na lista de moedas que a instituição usa para determinar o valor de sua própria moeda, os Direitos Especiais de Saque (DES), em um movimento histórico.¹²⁷

Uma estrutura central na construção de uma ordem chinesa paralela é a criação de um sistema de pagamentos internacional, que se chama CIPS e tem a função de processar transações internacionais realizadas na moeda chinesa. O CIPS tem consequências muito marcantes no médio e longo prazo, pois abre um novo caminho para bancos e empresas fazerem transações financeiras independentemente do dólar estadunidense. Em 2015, pela primeira vez, várias instituições financeiras começaram a implementar CIPS, como HSBC, *Citibank e Standard Chartered*. O CIPS é, portanto, mais um passo em direção a uma China mais autônoma e influente¹²⁸.

2.8.5 Organização de Cooperação de Xangai (SCO)

No âmbito da segurança, é importante destacar a Organização de Cooperação de Xangai (SCO), fundada em 2001 em Xangai pelos líderes da China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão e constitui a aliança mais antiga entre os países não

¹²⁶ STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016, p.120-153.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*.

ocidentais em área de segurança¹²⁹. O grupo é frequentemente considerado um defensor de formas autocráticas de governo e uma forma de resistir à presença americana na Ásia Central. Para o chanceler russo, Sergei Lavrov, entretanto, o grupo é um elemento de uma nova ordem mundial policêntrica.¹³⁰

O grupo trata principalmente de temas relacionados à Ásia Central, como terrorismo e separatismo, e estabelece o intercâmbio de inteligência e cooperação em geral para enfrentar esses problemas. A SCO começou a tratar de questões econômicas e agora abrange outras questões, como problemas de fronteira e infraestrutura.

Além disso, todos os principais países que fazem parte da BRI também fazem parte da SCO, o que abre a possibilidade de se tornar um fórum onde as negociações sobre investimentos aconteceriam. Portanto, a organização tem potencial para ser rival das instituições de segurança ocidentais, principalmente da OTAN, embora certamente não em pé de igualdade. Conforme aponta Stuenkel, a SCO pode fornecer uma plataforma com um papel importante no tratamento dos principais problemas geopolíticos da Ásia, diminuindo assim a influência ocidental na área. A China é a maior vencedora da criação e expansão da SCO, porque a organização oferece um espaço institucionalizado onde a China pode exercer sua influência.

2.8.6 O Grupo BRICS

Na área diplomática, é importante citar a Cúpula de Líderes do BRICS. As origens do grupo remontam a 2001, quando Goldman Sachs criou a sigla com as iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China (África do Sul veio depois). Conforme Tussie¹³¹ aponta, os BRICS são o primeiro rival coletivo pós-Guerra Fria na área da governança econômica global. No entanto, a crise financeira global de 2008 marcou uma reversão da sorte para alguns desses países, pois o crescimento desacelerou ou mesmo retraiu em alguns deles.

¹²⁹ STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016, p.120-153.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ TUSSIE, Diana. *Set to shake up Global Economic Governance: Can the BRICS be Dismissed?* Global Governance 24 (3), 321–330. 2018.

Na visão de Tussie¹³², no entanto, por meio do poder de crédito da China, o BRICS pode ser um instrumento de liderança da China na formação de normas internacionais. A cooperação na esfera financeira envolveu questões como a demanda por maior participação nas instituições de Bretton Woods, resistência às sanções americanas à Rússia, a criação de novas instituições financeiras e o apoio à internacionalização do renminbi.

O BRICS tem uma característica bem distinta, pois os países carecem de conexões geográficas e culturais. A cúpula de fundação foi em 2009 em Yekaterinburg, onde os líderes dos quatro países afirmaram o compromisso com a reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir melhor as mudanças na economia global. Para Tussie, o grupo tem que ser entendido no contexto da necessidade de reduzir a vulnerabilidade financeira e a dependência dos países emergentes em relação ao Ocidente. Nesse sentido, o fato de a China ser o maior credor internacional é um fato importante para entender sua criação.

Antes da criação do NDB em 2014, o BRICS estava mais focado em ganhar mais espaço nas instituições ocidentais do que construir uma nova estrutura institucional. O campo de aprendizado para desafiar as instituições de Bretton Woods, como Tussie coloca, foi a formação do grupo G-20 na Conferência Ministerial da OMC em 2003, quando uma coalizão pragmática de países em desenvolvimento foi formada para contrabalançar os interesses das nações desenvolvidas.

Tussie¹³³ conclui que a formação do BRICS mostra que a hegemonia americana não é mais absoluta, independente de como o grupo evolua. As instituições tradicionais ocidentais não correspondem à distribuição real de poder no sistema internacional e devem ser reformadas.

O poder chinês como fonte de crédito é muito significativo na construção de uma estrutura paralela à ordem liberal internacional, pois o poder de crédito influencia muito o que é produzido, onde e em que condições de trabalho. Portanto, quanto mais a China aumenta

¹³²TUSSIE, Diana. *Set to shake up Global Economic Governance: Can the BRICS be Dismissed?* Global Governance 24 (3), 321–330. 2018.

¹³³*Ibidem.*

sua influência como fonte de crédito, mais influência ela tem sobre a produção internacional de bens e serviços.

A questão aqui é se os BRICS podem efetivamente fornecer uma plataforma eficiente para a China exercer influência e criar alianças políticas por meio de investimento e crédito estrangeiros. É importante ressaltar que a economia da China tem o dobro do tamanho dos outros quatro membros combinados¹³⁴, o que indica que esta não é uma aliança simétrica e que os chineses têm importância desproporcional nos rumos que o grupo pode tomar.

Por fim, é importante ressaltar que o BRICS enfrenta muitos desafios, uma vez que não é homogêneo e cada membro tem formações culturais e políticas muito diferentes. As recentes tensões entre a China e a Índia na fronteira, por exemplo, mostram isso.

¹³⁴ STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016, p.120-153.

3. CAPÍTULO 2: ASPECTOS JURÍDICOS DA DISPUTA COMERCIAL

Antes de adentrar nos argumentos jurídicos propriamente, é importante estabelecer um referencial teórico das diferentes teorias do direito internacional para entender o contexto da disputa comercial.

3.1 Diferentes vertentes teóricas do direito internacional e as relações do Ocidente com a China.

Conforme Teemu Ruskola¹³⁵, o direito internacional é um aspecto fundacional da ontologia política do mundo moderno, com noções associadas de espaço e tempo político. Nesse contexto, a lei das nações é analisada como sendo de origem eurocêntrica, muitas vezes chamado de *ius publicum Europaeum*, ou o direito público da Europa. Com a globalização dessa ordem legal, em virtude do sistema econômico e do colonialismo, o direito público europeu teria se tornado a efetiva constituição do mundo moderno.

Nesse contexto, o autor tenta contrastar o direito internacional de origem europeia e a origem histórica do mundo confuciano do Leste asiático, estruturado em torno da hegemonia política e cultural da China. Ambas as tradições pretenderam a universalidade, incorporando um conjunto particular de normas imperiais (eurocênicas ou sinocênicas). O encontro entre essas duas civilizações não teria sido um “choque de civilizações”, na formulação de Samuel Huntington, mas uma colisão de diferentes concepções de espaço e tempo, em que está em jogo a constituição da ordem legal internacional e, em uma última instância, do mundo moderno. A historiografia marca a Guerra do Ópio (1839-1842) entre chineses e ingleses como o ponto inicial de colisão e integração forçada da China ao regime do direito internacional europeu. Assim, o autor analisa a história do encontro China e Ocidente como uma colisão entre duas formações imperiais: o direito interestatal ocidental baseado em uma visão eurocêntrica e, por outro lado, a civilização ritualista do leste asiático sinocêntrica.

¹³⁵RUSKOLA, Teemy. *China in the Age of the World Picture*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016. p.167-184. DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008. Acesso em 14/05/2022.

Anthony Angie¹³⁶, de outro lado, aponta que para o mundo colonizado, o imperialismo foi a característica central do direito internacional, empregado continuamente contra eles por Estados europeus para avançar seus próprios interesses. A visão não-ocidental do direito internacional, portanto, seria fundamentalmente diferente. Angie cita o exemplo dos chamados tratados desiguais que a China foi forçada a assinar com as potências coloniais para argumentar como a História e a cultura de um país tinham impacto em sua posição no direito internacional e com a distribuição de poder no sistema internacional.

Angie aponta, portanto, que as continuidades coloniais demonstram o impacto duradouro do imperialismo no direito internacional, pois foi por meio de práticas imperialistas que leis europeias tornaram-se universalmente aplicáveis. Além disso, o próprio conceito de soberania foi moldado pelo encontro colonial. A “missão civilizadora” do século XIX continuou a operar, na visão de Angie, em muitos projetos do direito internacional contemporâneo, que reproduzem a estrutura essencial dessa missão de transformar alguma entidade “incivilizada” pelo direito e pelas instituições internacionais de forma a assegurar o progresso da civilização. Nesse contexto, para Angie, a missão civilizadora não seria simplesmente um fenômeno histórico, mas uma dinâmica contínua pós-colonial, que está arraigada no direito internacional e, portanto, deve ser teorizada.

A ascensão de certos países do terceiro mundo como China e a Índia, na visão de Angie, não torna o imperialismo uma ferramenta atrasada para analisar a atual economia internacional, vez que historiadores veem no imperialismo um precursor da globalização contemporânea e até que as relações econômicas modernas também reproduzem as relações imperiais. Por isso, o autor aponta a necessidade do exame das origens coloniais do direito internacional do investimento estrangeiro e do direito comercial. Angie ainda considera surpreendente que as teorias ocidentais de direito internacional, que se apresentam como universais, tenham levado em conta de maneira tão tímida as experiências dos países em desenvolvimento, ou Terceiro Mundo.

Nesse contexto, os direitos de propriedade intelectual, consolidados em tratados ainda do século XIX como a Convenção de Paris de 1883 sobre Propriedade Industrial e a

¹³⁶ANGIE, Anthony. *Imperialism and International Legal Theory*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016. p.185-202. DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008. Acesso em 14/05/2022.

Convenção de Berna sobre Propriedade Literária e Artística de 1886, têm de ser vistos a partir de seu contexto histórico, quando o continente africano e asiático eram submetidos diretamente à dominação imperialista europeia. Assim, a ordem jurídica e econômica internacional pouco levou em conta as necessidades do desenvolvimento das áreas do Terceiro Mundo. Para tais países, o principal interesse é a transferência de tecnologias dos países mais avançados. Esse conflito de interesses é muito relevante para entender a dinâmica do comércio internacional moderno e, em especial, o presente conflito entre China e EUA.

Robert Knox¹³⁷, por sua vez, explicando as versões marxistas de direito internacional, registra que o jurista russo Pashukanis via o direito internacional como a forma legal da luta entre os Estados capitalistas pela dominação do mundo. Nesse sentido, é possível interpretar os direitos de propriedade intelectual como parte da disputa pela hegemonia da economia capitalista internacional. Knox cita também o jurista e diplomata argelino Mohamed Bedjaoui, cuja argumentação seria no sentido de que o direito internacional permitiu a colonização e a exploração e facilitou o enriquecimento de certos países, com base nas leis da economia capitalista e do sistema político liberal. O direito internacional contemporâneo ainda estaria inserido nessa lógica, embora a colonização tenha perdido seu caráter formal. Bedjaoui não acredita que o direito criava uma realidade desigual, mas que havia uma dicotomia entre direito e realidade, onde a igualdade jurídica formal encobria a desigualdade real criada por uma ideologia de não-intervenção na economia.

Ainda na visão marxista, BS Chimni, o direito internacional e as instituições são um instrumento para que os países dominantes dentro da divisão internacional do trabalho (DIT) realizem seus interesses. Assim, qualquer tipo de mudança na DIT levaria a uma mudança no direito internacional. O conflito entre China e EUA pode ser entendido a partir dessa interpretação de mudanças econômicas globais. As críticas dos EUA ao sistema multilateral de comércio representado pela OMC seriam, na verdade, fruto de uma mudança estrutural na economia global oriunda da ascensão da China e o conseqüente declínio relativo dos EUA. Tal reorganização na DIT, em que a China tenta se tornar uma grande potência tecnológica de ponta, rivalizando com os tradicionais países polo de alta tecnologia (como Europa Ocidental,

¹³⁷NOX, Robert. *Marxist Approaches to International Law*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016. p.338-360. DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008. Acesso em 14/05/2022.

Japão, Coreia do Sul e EUA), torna obsoletas as regras do comércio internacional para lidar com a inevitável e acirrada competição que esses países incorrem para conquistar a hegemonia da economia internacional. Os direitos de propriedade intelectual estão no centro dessa disputa, pois conferem lucros extraordinários de patente, um efetivo monopólio legal sobre suas criações, que permite ao país criador grandes vantagens na dominação da economia mundial. A ascensão de um país tão grande como a China tornaria a economia global, portanto, menos cooperativa.

Oliver Jütersonk¹³⁸ explica como Martti Koskenniemi analisou no argumento jurídico internacional a preocupação constante em demonstrar a distinção entre direito e política, já que o direito internacional é tanto normativo quanto concreto. É normativo na medida em que não envolve simplesmente a descrição de uma regra ou instituição particular, mas também impõe uma medida de “dever” a ela, ou seja, certos requisitos ou obrigações de como as coisas deveriam ser. Ainda assim, as abstrações legais precisariam ser fundamentadas no fato, ou seja, na realidade da esfera internacional. A concretude do direito internacional, portanto, estaria relacionada à capacidade de resposta às mudanças no comportamento, vontade e interesses dos Estados, enquanto a normatividade denota o grau de autonomia do direito em relação ao comportamento desses atores. No caso da China, a entrada na OMC refletia uma normatividade relacionada ao desejo de construir uma ordem internacional baseada em regras, enquanto a realidade da ascensão chinesa e da competição entre potências acabou tornando regras obsoletas para regradar o comportamento de Estados. Da mesma forma, ainda nessa narrativa, o enorme êxito das políticas de desenvolvimento chinês torna muito difícil que o país mude de forma radical sua estratégia.

Na lógica da escola construtivista do direito internacional, Filipe dos Reis e Oliver Kessler¹³⁹ explicam que construtivistas moderados consideram a força da lei visível por meio de seu cumprimento ou não por parte dos Estados e também da política envolvida em suas razões de fazer ou não determinada norma. Também se interessam pela questão das causas

¹³⁸JUTERSONK, Oliver. *Realist Approaches to International Law*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016.p.361-379. DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.Acesso em 14/05/2022.

¹³⁹REIS, Filipe dos; KESSLER, Oliver. *Constructivism and the Politics of International Law*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016. p.380-402. DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.Acesso em 14/05/2022.

dos Estados obedecerem às regras do direito internacional. Em geral, por questões de interesse, dentro da tradição Lockean, legitimidade, na lógica kantiana e por questões de poder, na lógica hobbesiana. No conflito sino-americano, especificamente, fica mais em relevo a questão do interesse e do poder na obediência às regras do comércio internacional. A legitimidade acaba sendo questionada justamente em face das questões mais “urgentes” relacionadas à distribuição de poder econômico e político na arena internacional.

Já a versão radical do construtivismo aponta que as normas internacionais não podem ser observadas olhando para o que os atores fazem, mas precisam ser reconstruídas mostrando como o comportamento é justificado. Assim, para os construtivistas mais radicais, a força do direito está associada à construção do próprio campo jurídico: a política do direito está ligada às estruturas e práticas disciplinares ou comunicativas, por meio das quais interpretações, justificativas e as reconstruções são postas em práticas e tornadas inteligíveis. O interesse construtivista em como “fazer sentido” do mundo não resulta de um interesse antropológico ou etnográfico, mas do tipo de política envolvida. A partir dessa perspectiva, a política do direito internacional não é redutível ao que os Estados fazem, nem à agenda política dos juristas, mas sim à lei ser distinta em sua racionalidade e discurso com suas próprias regras de formação, espaço-temporal e modos de exclusão.

A impossibilidade de atingir consenso de interesses entre EUA e China seria um fato substantivo para a construção de regras do sistema multilateral de comércio, já que são as duas maiores potências econômicas do planeta. A negociação política exige, no entanto, o reconhecimento de quais as condições de barganha. Dada à nova realidade de uma ascensão chinesa, as condições que prevaleciam na elaboração de regras de comércio estão sob um duro teste. A racionalidade precisa ser de mão-dupla e, portanto, a China tenta, de um lado, aliar suas políticas de desenvolvimento ao respeito aos direitos de propriedade intelectual, e, de outro, os EUA devem aceitar seu declínio relativo em face da ascensão econômica chinesa.

Ainda na família dos construtivistas radicais, Kratochwil aponta que a lei não pode ser reduzida a textos escritos, só podendo ser afirmada por meio da aplicação da lei no caso de uma controvérsia e também da avaliação das razões oferecidas em defesa dessa decisão. O raciocínio jurídico seria, nessa interpretação, uma forma específica de pensar, em que apenas um conjunto específico de argumentos é bem aceito. Primeiramente, a argumentação jurídica é baseada em fontes e na criação de subtipos por meio de outras distinções e analogias. As

analogias, em especial, estabelecem semelhanças entre diferentes casos ou objetos e estão no cerne do raciocínio jurídico. Ademais, a argumentação jurídica está sempre inserida no mundo real, ou seja, em condições históricas e sociológicas específicas como pano de fundo e o direito é sempre parte de um projeto político presente com características também de uma utopia futura. Além disso, o jogo de linguagem da lei tem relação com sua aplicação por juízes, que estão autorizados a tomar decisões sobre o que a lei abarca, embora respeitando os limites da lei escrita. Para Kratochwil, a noção de autoridade legal está ligada à ideia de que as decisões legais são vinculantes e válidas, mesmo que equivocadas, e só podem ser revogadas por instâncias superiores. No caso do conflito entre China e EUA, a possibilidade de aplicação da lei na controvérsia está claramente comprometida com a efetiva paralisação do Órgão de Apelação, por exemplo, o que deixa a regra inócua. Isso acarreta uma deficiência fundamental para o sistema jurídico que regula atualmente o comércio internacional. Além disso, o fato de os EUA terem aplicado tarifas unilaterais sem antes iniciar consultas no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias evidencia um questionamento contundente da ordem jurídica corrente.

Ainda, para os construtivistas radicais, a contingência do mundo está vinculada aos processos sociais (operações jurídicas, práticas, discursos etc.) e, portanto, suas análises apontam como a transformação da ordem mundial redefine também o papel e os contornos do sistema, do discurso e do campo jurídico, redefinindo, desestabilizando e rearranjando as categorias jurídicas. Dessa forma, o direito internacional é caracterizado pela contingência e a forma como esta é reproduzida e administrada. Nessa linha, ascensão chinesa como competidor fundamental dos EUA redefine fundamentalmente a ordem jurídica do comércio internacional.

Daniel Joyce¹⁴⁰, por outro lado, aponta como a ordem legal do direito internacional esteve sempre muito implicada no projeto político liberal, que agora vem dando sinais de desgaste, principalmente com a ascensão de Estados não-ocidentais. O Liberalismo sempre esteve conectado a um *hegemon* (EUA) e seus aliados europeus, comprometidos com a construção de instituições e tratados, além de mecanismos multilaterais para a paz e segurança internacionais, ordem financeira, comércio e desenvolvimento. No entanto, mais

¹⁴⁰JOYCE, Daniel. *Liberal Internationalism*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016. 510-526. DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008. Acesso em 14/05/2022.

recentemente, esteve mais associado a um certo paroquialismo e isolacionismo, aliado à continuidade de ambições imperiais e desigualdades econômicas muito acentuadas. Por fim, a ascensão de um real competidor econômico como a China com um modelo de desenvolvimento heterodoxo fragilizou ainda mais o consenso em torno dos pilares do sistema.

3.2 A disputa comercial EUA-China no âmbito jurídico

O *Trade Policy Review* dos EUA de 2018¹⁴¹ enfatizava que o impulso da política comercial havia mudado no período em questão com a eleição do presidente Trump. A política comercial passaria a ser direcionada no sentido de obter relações comerciais livres, justas e recíprocas, o que seria considerado crítico inclusive para a política de segurança nacional americana. Conforme aponta o TPR, a nova política focaria na renegociação dos acordos comerciais e em uma reforma justa e consistente da OMC.

Segundo a Agenda de Política Comercial do presidente de 2018, a política comercial americana seria guiada pela abertura de mercados estrangeiros, além da obtenção de maior eficiência nos mercados globais visando ao que o governo entende como um tratamento mais justo dos trabalhadores estadunidenses. Dessa forma, o TPR já deixava claro que a política comercial americana estava passando por mudanças fundamentais.

Conforme aponta o TPR, a política comercial americana passaria a contar com cinco prioridades principais, que seriam: adotar políticas comerciais que visassem à proteção da segurança nacional, revigorar a economia americana, negociar acordos de comércio que funcionassem para todos os estadunidenses, o *enforcement* das leis comerciais americanas e dos direitos estadunidenses nos acordos comerciais existentes e a reforma do sistema multilateral de comércio.

O TPR enfatiza ainda a necessidade de relações comerciais livres, justas e recíprocas dentro da lógica da política de segurança nacional dos EUA. Ademais, conforme consta no documento, a agenda do presidente também teria como objetivo o fortalecimento da economia

¹⁴¹WTO. *Trade Policy Review: United States of America*. 2018. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s382_e.pdf. Acesso em 05/04/2022.

estadunidense, o que inclui a renegociação e revisão dos acordos comerciais que os EUA fazem parte.

Em termos da reforma do sistema multilateral de comércio, a Agenda defende reformas que visem promover regras para a eficiência e expansão dos mercados e maior riqueza para todas as nações. A Agenda nota também que os EUA têm o compromisso de trabalhar com todos os membros da OMC que compartilham do objetivo de conseguir um comércio mais justo e recíproco.

De forma geral, o TPR delinea os objetivos centrais da política comercial do governo estadunidense nas negociações dos acordos comerciais. São eles, basicamente: obter um acesso a mercados recíproco, equitativo e aberto; obter redução das barreiras ao comércio e investimento, que diminuem as oportunidades americanas de acesso a mercados; fortalecer o sistema de comércio internacional e investimento, incluindo mecanismos de solução de disputas, estimular o crescimento econômico e a melhora dos padrões de vida da população americana, aumentar a competitividade e o pleno emprego nos EUA, garantir que as políticas comerciais e aquelas para o meio ambiente não sejam mutuamente exclusivas, promover o direito dos trabalhadores, reconhecer a importância da economia digital, entre outras coisas.

Em meados de agosto de 2017, o Presidente Trump requisitou ao *USTR* Robert Lighthizer abrir uma investigação sobre as práticas chinesas de propriedade intelectual. Lighthizer é um veterano da política comercial americana, conhecido por sua política agressiva ao conduzir o interesse nacional dos EUA nas relações comerciais, tendo sido responsável por uma guerra comercial contra o Japão na década de 80, quando as inovações tecnológicas japonesas também ameaçavam a supremacia americana no setor.

3.2.1 Argumentos jurídicos referentes à acusação de violação de propriedade intelectual

O principal eixo das argumentações jurídicas americanas concerne à violação dos direitos de propriedade intelectual estadunidense por parte da China, como forma de legitimar a imposição de diversas tarifas. A argumentação apresentada frente à OMC usa bases jurídicas distintas daquelas utilizadas no plano interno. No plano multilateral, relegado a segundo plano na administração de Donald Trump, os EUA solicitaram consultas em 23 de maio de 2018, requerendo posteriormente a instauração de um painel no que concerne certas

medidas relacionadas à proteção dos direitos de propriedade intelectual. Os EUA alegaram que as ações chinesas eram inconsistentes com os artigos 3, 28.1 (a) e (B) do Acordo TRIPS¹⁴².

Importante lembrar que os EUA já haviam requerido a instalação de um painel contra as práticas de proteção da propriedade intelectual da China em 2007, sobre direitos autorais e de marcas registradas no caso DS363. Os EUA alegaram que a China violava as disposições da Convenção de Berna e o TRIPS nos artigos 9, 41, 46, 59 e 61. O Painel concluiu que a Lei de Direitos Autorais e as medidas alfandegárias chinesas eram de fato inconsistentes com o Acordo TRIPS, anulando ou prejudicando os direitos dos Estados Unidos e recomendou que a China modificasse seu regime jurídico em consonância com o regramento internacional¹⁴³

Em 2018, no documento de requerimento de consultas para a delegação chinesa, conforme previsto no artigo 64 do TRIPS, os estadunidenses questionam certas medidas chinesas relacionadas à proteção dos direitos de propriedade intelectual. De acordo com os EUA, os chineses negam aos detentores de patentes estrangeiros a capacidade de fazer valer seus direitos de patente contra uma parte de *joint venture* chinesa após término de contrato de transferência de tecnologia.

Ainda consoante o documento, a China imporia termos contratuais adversos obrigatórios e menos favoráveis para a tecnologia estrangeira importada, privando os estrangeiros de protegerem os direitos de propriedade intelectual na China, ou ainda de negociar livremente termos baseados no mercado.

O documento estadunidense aponta ainda os instrumentos legais pelos quais a China impõe as medidas violadoras dos direitos de propriedade intelectual:

- a) Lei do comércio estrangeiro da República Popular da China, adotada na oitava sessão do Comitê Permanente do Sétimo Congresso Nacional do Povo, a 12 de maio de 1994
- b) . Regulamentos da República Popular da China sobre a Administração da Importação e Exportação de tecnologias, promulgada em 10 de dezembro de 2001.

¹⁴²WTO. *DS542: China — Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds542_e.htm. Acesso em 04/06/2020.

¹⁴³WTO. *DS363: China — Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*. Acesso em 04/08/2020.

- c) Lei da República Popular da China sobre *Joint Ventures* entre chineses e estrangeiros, adotada 1º de julho de 1979.
- d) Regulações para a Implementação da lei da República Popular da China sobre *Joint Ventures* entre chineses e estrangeiros, adotada em setembro de 1983.
- e) Lei contratual da República Popular da China, adotada em 15 de março de 1991, assim como as emendas, ou medidas de implementação.

Segundo a argumentação americana, os Regulamentos da República Popular da China sobre a Administração das Importações e das Exportações de tecnologias, operando em separado ou em conjunto com os outros instrumentos legais, são inconsistentes com o artigo terceiro do TRIPS, que versa sobre o tratamento nacional e em conjunto com o artigo 28 do TRIPS, nas seguintes disposições:

- a) O artigo 24 das Regulações estipula tratamento menos favorável aos direitos de propriedade intelectual estrangeiros se comparados aos chineses, na questão do licenciamento.
- b) O artigo 27 das Regulações estipula, por exemplo, que quaisquer melhorias ou avanços tecnológicos obtidos a partir da tecnologia importada devem pertencer à Parte responsável pelo avanço.
- c) O artigo 29 das Regulações proíbe, por exemplo, que um contrato de licença de tecnologia importada impeça uma parte chinesa de melhorar a tecnologia ou de usá-la.
- d) O artigo 43 das Regulações também concede tratamento menos favorável aos detentores estrangeiros de direitos de propriedade intelectual em comparação aos detentores chineses de direitos de propriedade intelectual. Por exemplo, o artigo 43 (4) concede a uma empresa comum chinesa o direito de continuar a usar a tecnologia transferida sob um contrato de transferência de tecnologia após a expiração do contrato.

O artigo 43 do Regulamento também nega aos detentores de patentes estrangeiros seus direitos exclusivos, inclusive para impedir que terceiros não tenham o consentimento do detentor de patentes estrangeiros de atos listados no Artigo 28.1 (a), (b) do Acordo TRIPS. Por exemplo, o Artigo 43 (4) concede a uma empresa comum chinesa o direito de continuar a

usar a tecnologia transferida sob um contrato de transferência de tecnologia após a expiração do contrato.

Em 18 de outubro de 2018, os EUA requereram a instalação de um painel na OMC, que foi composto em 16 de janeiro de 2019. Em 3 de junho de 2019, os EUA solicitaram que o painel suspendesse seus procedimentos até 31 de dezembro de 2019. Em 4 de junho de 2019, a China concordou com a requisição dos EUA. Em resposta a uma questão do painel, as partes estabeleceram que o painel deveria considerar essa requisição sob o artigo 12.12 do ESC.

Em 12 de junho de 2019, o painel informou o Órgão de Solução de Controvérsias que suas atividades seriam suspensas. Na comunicação, o painel reiterou que a autoridade constituída do painel se esgota após 12 meses de suspensão de seu trabalho. Em 23 de dezembro de 2019, os EUA requereram que o painel fosse suspenso mais uma vez até 29 de fevereiro de 2020. Essa requisição foi aceita pelo painel, que em 8 de janeiro de 2020, informou o Órgão de Solução de Controvérsias de sua decisão de aceitar a requisição dos EUA e estender a suspensão até 29 de fevereiro de 2020.

Em 18 de março de 2019, o Conselho de Estado da China divulgou uma decisão revisando algumas regulações administrativas, revisando certos requerimentos de licenciamento de tecnologia citados pelos EUA.¹⁴⁴

Em 18 de junho de 2020, o painel informou ao Órgão de Solução de Controvérsias que, após a retomada de seus trabalhos em 1 de junho de 2020, havia aceitado um pedido dos Estados Unidos em 8 de junho de 2020, ao qual a China concordou suspender seus trabalhos nos termos do Artigo 12.12 do o ESC com efeito a partir de 8 de junho de 2020. Como o painel não foi solicitado a retomar seus trabalhos, de acordo com o Artigo 12.12 do ESC, a autoridade para o estabelecimento do painel expirou.

Como é possível perceber, os EUA vinham tentando protelar ao máximo o julgamento do painel, provavelmente com o receio de que o julgamento não lhe fosse favorável. Em

¹⁴⁴WOLFF, Alan. *China in the WTO*. 2021. Disponível em [China in the WTO \(piie.com\)](http://China in the WTO (piie.com)). Acesso em 12/04/2020.

dezembro de 2019, o Órgão de Apelação da OMC perdeu a funcionalidade, vez que os EUA bloquearam a nomeação de substitutos para os juízes que terminavam seus mandatos.

Vale ressaltar, que, consoante o artigo 41.1 do TRIPS, os membros devem usar de remédios da legislação nacional para cuidar de infrações relacionadas aos direitos de propriedade intelectual, desde que tais remédios sejam aplicados de tal maneira que não permitam a criação de barreiras ao comércio legítimo e para prover salvaguardas quanto ao abuso na aplicação de tais remédios. Não há, no TRIPS, proibição explícita dos membros para acordos de transferência de tecnologia.

3.2.1.1 DS 543: *United States- Tariff Measures on certain goods from China.*

Já no DS 543, em 4 de abril de 2018, a China requereu consultas com os EUA em relação às medidas tarifárias em relação aos bens chineses, implementadas por meio da seção 301-310 do Ato de Comércio de 1974 dos EUA. A China alegou que as medidas eram inconsistentes com os artigos I: 1 e II: 1 (A) e (B) do GATT 1994 e com o artigo 23 do ESC. A China e os EUA realizaram as consultas em 28 de agosto de 2018 e 22 de outubro de 2018, mas tais consultas foram infrutíferas.¹⁴⁵

Conforme o requerimento de consultas da China, as medidas estadunidenses contra produtos chineses eram embasadas:

- a) na Seção 301-310 do Ato de Comércio de 1974.
- b) Conclusões da Investigação sobre as ações, políticas e práticas chinesas relacionadas à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e inovação, consoante a Seção 301 do Ato de Comércio de 1974, concluída em 22 de março de 2018.
- c) Ações dos EUA relacionadas à Investigação da Seção 301 das Leis, políticas e práticas ou ações chinesas relacionadas à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e inovação de 22 de março de 2018.
- d) Notificação de determinação e solicitação de comentário público sobre a determinação proposta de ação de acordo com a Seção 301: Atos, políticas e práticas da China relacionadas à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e inovação, datada de 3 de abril de 2018.

¹⁴⁵WTO. *United States – Tariff Measures on certain goods from China*. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://directdoc.wto.org). Acesso em 15/04/2022.

A China alegou que tais medidas são incompatíveis com os dispositivos do direito da OMC a saber¹⁴⁶:

- a) artigo I.1 do GATT 1994, pois as medidas seriam discriminatórias e inconsistentes com a cláusula de nação mais favorecida.
- b) artigo II.1 (a) e (b) do GATT 1994, porque as medidas dos EUA falham em conceder aos produtos chineses tratamento igualitário àquele previsto na Lista de Concessões e Compromissos dos Estados Unidos, anexada ao GATT 1994.
- c) artigo 23 do ESC, porque as medidas em questão deixam de cumprir as regras e procedimentos do ESC para buscar a reparação de uma violação da obrigação ou outra anulação ou prejuízo dos benefícios nos termos dos acordos da OMC.

Em 6 de dezembro de 2018, a China requereu a instalação de um painel, conforme os artigos 4.7 e 6 do ESC e conforme o artigo XXIII do GATT e o Órgão de Solução de Controvérsias deferiu sua instalação em 18 de dezembro de 2018. Em 24 de maio de 2019, a China requereu ao Diretor- Geral que compusesse o painel. A China solicitou que o Painel recomendasse aos EUA que tomasse as medidas em conformidade com suas obrigações sob o GATT 1994. Já os Estados Unidos solicitaram que a o Painel rejeitasse o pedido da China a respeito das medidas inconsistentes com a OMC e, ao invés disso, que emitisse um relatório atestando que as Partes chegaram a uma solução, conforme o disposto no Artigo 12.7 do ESC.

Em 3 de junho de 2019, o Diretor-Geral compôs o painel. Após a renúncia de um painalista em 25 de setembro de 2019, e atendendo a um pedido da China, o Diretor-Geral em 17 de outubro de 2019 nomeou um novo painalista. Em 15 de setembro de 2020, o Painel circulou entre os membros. Em 26 de outubro de 2020, os EUA notificaram o Órgão de Solução de Controvérsias de sua decisão de apelar das conclusões do Painel ao Órgão de Apelação.¹⁴⁷

¹⁴⁶WTO. *United States – Tariff Measures on certain goods from China*. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://directdoc.wto.org/). Acesso em 15/04/2022.

¹⁴⁷WTO. *DS543 United States- Tariff Measures on Certain Goods from China*. Disponível em [WTO | dispute settlement - the disputes - DS543](https://www.wto.org/dispute/settlement-the-disputes-ds543). Acesso em 14/05/2021.

3.2.1.2 O relatório do Painel¹⁴⁸

Em relação ao artigo I:1 do GATT, que versa sobre o tratamento de nação-mais favorecida, o Painel concluiu que as tarifas adicionais se aplicavam apenas aos produtos da China e, portanto, não pode ser considerado compatível com o princípio da nação-favorecida, que exigiria o tratamento equânime dos países nas relações comerciais.

A China argumentou que as medidas eram inconsistentes com as obrigações dos EUA sob o artigo I:1 do GATT, porque falham em acordar imediatamente e incondicionalmente a certos produtos originários da China e importados pelos EUA, as mesmas vantagens conferidas pelos Estados Unidos a outros produtos originários de países membros da OMC.

Os EUA alegaram que as medidas em questão são legalmente justificáveis, porque são medidas necessárias para proteger a moral pública, dentro do sentido do artigo XX (a) do GATT 1994. O Painel notou que os EUA não levantaram argumentos diretamente relacionados à alegada inconsistência das medidas com os artigos I:1 e II: 1 (a) e (b) do GATT 1994. Os argumentos dos EUA em relação às medidas são focados na justificação das medidas sob o artigo XX (a) do GATT 1994.

Em casos anteriores, o Painel usou de quatro elementos para estabelecer a inconsistência das medidas de um país com o artigo I:1 do GATT 1994. Primeiramente, deveria ser demonstrado que as medidas ficam dentro do escopo de aplicação do artigo I:1. O Painel considerou que as tarifas adicionais aplicadas a produtos chineses pelos EUA estão dentro do escopo das tarifas alfandegárias, conforme sentido do Artigo I:1. Em segundo lugar, deve ser demonstrado que os produtos importados em questão são “similares” a produtos também importados de outros países não sujeitos às taxas adicionais, discriminando os produtos chineses, com base unicamente no fato de que se originam da China. O Painel considerou correta a argumentação chinesa e aponta que as tarifas adicionais aqui empregadas estão baseadas no critério de origem. Terceiro, deve ser demonstrado que as medidas conferem uma vantagem aos produtos originários de outros países. O Painel observa que as vantagens no sentido do artigo I:1 são aquelas que criam mais oportunidades competitivas a

¹⁴⁸WTO. *United States - Tariff Measures on Certain Goods from China – Report of the Panel*. 15/09/2020. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://www.wto.org). Acesso em 14/05/2021.

outros países, diferenciando entre produtos de origens diferentes, o que acontece no caso em tela, já que os EUA impuseram tarifas adicionais nos produtos chineses, enquanto produtos idênticos de outros países não contam com essas tarifas adicionais.

Quarto, deve ser demonstrado que a vantagem acordada não é estendida imediatamente e incondicionalmente para produtos semelhantes originários dos territórios de países membros da OMC. O Painel observa que os Estados Unidos impõem tarifas adicionais sobre os produtos da China, enquanto produtos de outros membros da OMC não estão sujeitos a tarifas adicionais e, portanto, não são estendidas à China “imediatamente” ou “incondicionalmente” as vantagens dadas a outros membros da OMC, que são, no caso, a isenção de tais tarifas adicionais.

Em suma, o Painel concluiu que a China provou que as medidas são incompatíveis com o Artigo I:1, pois os chineses demonstraram que as tarifas adicionais são aplicadas somente a seus produtos. Os Estados Unidos, em contrapartida, não refutaram a asserção chinesa de que as medidas são inconsistentes com o Artigo I:1. Assim, o Painel concluiu que as medidas são, de fato, inconsistentes com o Artigo I:1 do GATT-1994.

Já em relação ao Art. II:1 do GATT, o Painel concluiu que as tarifas adicionais eram taxas alfandegárias comuns aplicadas em excesso às taxas às quais os EUA se comprometeram em sua lista, e concedeu às importações da China "tratamento menos favorável" do que aquele fornecido no cronograma dos Estados Unidos.

A China também argumentou que as medidas são inconsistentes com as obrigações dos EUA sob o artigo II:1 (a) e (b) do GATT 1994, porque impõem tarifas adicionais a certos produtos importados originários da China acima das taxas consolidadas dos EUA estabelecidas em seu anexo.

A China argumentou que as medidas que impõem tarifas adicionais a certos produtos chineses que estão em excesso às tarifas que os EUA se comprometeram em sua lista e, portanto, em flagrante violação ao artigo II: 1(a) e (b). O Painel considerou que as tarifas adicionais de fato destinam tratamento menos favorável que aquele previsto na lista dos EUA, o que é inconsistente com o artigo II. Em suma, a China demonstrou a incompatibilidade, enquanto os EUA não refutaram os argumentos chineses em relação ao artigo II: 1 (a) e II:

1(b) e o Painel considerou assim as medidas estadunidenses incompatíveis com o referido dispositivo.

No que concerne o julgamento do artigo XX (a), que trata das exceções necessárias para proteger a moral pública, o Painel considerou válidos os argumentos estadunidenses que alegam desrespeito chinês aos padrões de certo e errado, como regras contra “roubo”, apropriação indébita e concorrência desleal poderiam ser abrangidos pelo termo “moral pública”, na acepção do artigo XX. No entanto, o Painel concluiu que os EUA não forneceram uma explicação satisfatória que demonstrasse a genuína relação de meio e fim entre a imposição de tarifas nos produtos chineses e o objetivo de proteger a moral pública, conforme suscitado pelos EUA.

Os EUA alegaram em seus argumentos que a inconsistência das medidas em questão com as disposições do GATT 1994 era justificada como necessária para proteger a moral pública dos Estados Unidos, conforme o artigo XX (a) do GATT 1994. Isso em razão das práticas da China elencadas no relatório da Seção 301, que, segundo os Estados Unidos, seriam equivalentes a um “roubo sancionado pelo Estado e apropriação indébita de tecnologia, propriedade intelectual e segredos comerciais dos EUA”, violando, portanto, a moral pública prevalente nos Estados Unidos. A China, em contrapartida, considerou que os EUA falharam em provar a existência de objetivos de moral pública, avaliando que as medidas em questão não têm relação com a moral pública dos Estados Unidos. Assim, a China considera que os Estados Unidos tentam ampliar os parâmetros restritos do artigo XX (a) para abranger objetivos econômicos evidentemente coercitivos.

O artigo XX (a) estabelece que as medidas adotadas não podem consistir em meios arbitrários ou injustificáveis entre países de mesmas condições ou disfarçar uma restrição ao comércio internacional. O Painel esclarece que os membros da OMC só podem recorrer ao artigo XX como uma exceção para justificar medidas, que, em outro contexto, seriam consideradas incompatíveis com as obrigações sob o GATT 1994. Especificamente, os subparágrafos do artigo XX listam as várias categorias de políticas que os membros da OMC podem invocar para justificar a potencial inconsistência de suas medidas com as obrigações frente ao GATT-1994.

O Painel esclareceu que um membro da OMC tem direito de invocar as exceções do Artigo XX, mas com a ressalva de que, se esse artigo é usado de forma incorreta ou abusiva, pode erodir ou anular os direitos dos outros membros da OMC. Por essa razão, o Painel esclarece que cada um dos parágrafos do artigo XX deve ser visto como uma exceção limitada e condicional às obrigações substantivas contidas nas outras disposições do GATT-1994. O Painel esclarece que o ônus da prova ao invocar o artigo XX é do país demandado para justificar suas medidas. Embora o país demandado tenha o direito de invocar as exceções sob o artigo XX, essas medidas não podem ser aplicadas de maneira a frustrar as obrigações legais sob o GATT 1994. O equilíbrio entre o direito de um membro da OMC de invocar as exceções do artigo XX e as obrigações de respeitar os direitos de outros membros da OMC e as disposições gerais do GATT não é fixo e inamovível e depende do tipo e forma das medidas questionadas.

O Painel esclarece que, de acordo com a jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias, a justificativa para o uso do artigo XX embasa-se em uma análise de dois níveis: os painéis examinam primeiramente se a medida em questão provisionalmente se encaixa em uma das exceções listadas nos subparágrafos do artigo XX, antes de considerar se a aplicação das medidas questionadas satisfaz os requerimentos do artigo.

O Painel considera que a análise do subparágrafo (a) do Artigo XX deve ser um exercício holístico, que envolve uma avaliação geral sobre a possibilidade de os EUA terem demonstrado que as medidas questionadas pela China são necessárias para proteger a moral pública estadunidense, embora ainda deva ser analisada também sob o prisma de cada elemento específico do artigo.

Os Estados Unidos alegam que as medidas adotadas são uma resposta para proteger a moral pública dentro do sentido do artigo XX, e obter a eliminação da conduta que viola os padrões estadunidenses de certo e errado, verificadas nas práticas desleais de comércio da China, descritas no relatório da Seção 301. Por meio desse relatório, os EUA alegam terem provado que os atos, políticas e práticas da China ferem a moral pública estadunidense, em particular a proibição de apropriação indevida, extorsão, “roubo” cibernético, hackeamento, espionagem econômica, apropriação indébito de segredo comerciais, comportamento anticoncorrencial.

A China, em contrapartida, rejeitou essa caracterização de moral pública e alegou que essa argumentação nada mais é do que uma tentativa de justificar um objetivo puramente econômico, mormente o de reduzir as exportações da China para os Estados Unidos e reduzir o déficit comercial com a China.

O Painel observou que os EUA apontaram que a investigação da Seção 301, e o relatório resultante trouxeram preocupações antigas dos EUA sobre uma ampla gama de práticas consideradas injustas do governo chinês, relacionadas à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e inovação. O Painel não considerou que, para uma medida se enquadrar no escopo da exceção de moral pública do artigo XX, os instrumentos legais que implementam a medida devem mencionar expressamente um objetivo de moral pública.

Os Estados Unidos asseveraram que as ações chinesas documentadas na Seção 301 violam os paradigmas de certo e errado refletidos na legislação americana. Especificamente, os EUA referem-se a: leis federais e estaduais, sob as quais o ato de roubar é universalmente considerado um crime, leis que proíbem a extorsão, e o cyber-hacking, leis que proíbem a espionagem econômica e a apropriação indébita de segredos comerciais (incluindo atos de propina e extorsão), leis de patentes. Também, como prova de desrespeito à moral pública estadunidense, o governo dos EUA cita leis contra comportamento anticompetitivo, em particular a proibição e criminalização do monopólio, que reflete os conceitos universais de “*fair play*” e competição justa e a quebra do que os EUA veem como uma ameaça à preservação de suas instituições políticas democráticas e instituições sociais.

Os EUA explicam que as preocupações econômicas relacionadas a alguns desses instrumentos estão relacionadas às noções de competição leal e *fair play* e que os EUA não veem essas práticas meramente como nocivas aos negócios e à inovação, mas também uma ameaça à preservação de suas instituições políticas e sociais. Os EUA também explicam que impõem restrições baseadas em seus conceitos nacionais de certo e errado para garantir resultados orientados pelo mercado. De acordo com os Estados Unidos, a China usaria da coerção para “roubar” ou adquirir impropriamente propriedade intelectual, segredos de comércio, tecnologia e informações confidenciais de negócios de companhias dos EUA com objetivo de conseguir vantagens para companhias chinesas e seus objetivos de política industrial.

Os EUA consideram que tais atos, políticas, práticas relacionadas à propriedade intelectual e transferência de tecnologia violam os padrões dos EUA de certo e errado e, portanto, contrariam a moral americana dentro do sentido do artigo XX (a). A China rejeita a referência estadunidense a seus instrumentos jurídicos internos, afirmando que o fato de um membro ter criminalizado determinada conduta não fornece, por si só, evidência suficiente de um objetivo de moral de política pública. A China também considera que os EUA não demonstraram que as leis domésticas elencadas estão adequadamente conectadas com os objetivos de moral pública que os EUA querem garantir.

Os EUA alegam que as medidas são necessárias para coibir as práticas chinesas descritas no relatório da Seção 301, pois são estruturadas de modo a visar determinados tipos de bens que se beneficiam das políticas de transferência de tecnologia chinesa, consideradas pelos EUA como injustas e imorais. Tais medidas ainda teriam o objetivo de alertar consumidores americanos sobre práticas desleais e imorais adjacentes a muitos produtos chineses. Os EUA alegam que suas medidas retaliatórias criam um desincentivo para a China continuar sua conduta considerada moralmente errônea, conforme os objetivos do artigo XX.

O Painel apontou para sua preferência em uma abordagem holística para determinar se as medidas em questão são necessárias para proteger a moral pública, dentro do sentido do Artigo XX (a). Nesse processo, o Painel considera se existe umnexo entre os produtos sujeitos a tarifas adicionais e o objetivo de proteger a moral pública invocado pelos EUA.

Os Estados Unidos alegam que as tarifas adicionais eram necessárias para proteger a moral pública americana, pois exercem um papel imprescindível para eliminar as práticas chinesas, afetando o cálculo econômico chinês sobre as vantagens de prosseguir adotando tais práticas. Os EUA também afirmaram ser essa medida necessária para que a China concordasse em entrar em negociação nas questões relacionadas ao Relatório da Seção 301. Finalmente, os EUA também asseveraram que, desde que um membro da OMC precise estabelecer uma medida que vise influenciar as políticas ou práticas de outro membro para proteger a moral pública, essa medida pode ser justificada conforme o artigo XX (a). A China, por sua vez, considerou a interpretação do termo “necessário” como sugerido pelos EUA como sem sentido, pois permitiria que os membros da OMC aumentassem as tarifas sobre qualquer produto em qualquer nível e por qualquer período que achasse apropriado,

independentemente de o produto conter ou incorporar conteúdo ou conduta ofensiva à moral pública.

A China argumentou que as medidas em questão não são necessárias para proteger a moral pública no sentido do Artigo XX (a), porque a importância de qualquer conduta criminosa que os EUA poderiam teoricamente desejar combater seria superada pela falta de eficácia das medidas e pela severa restrição ao comércio que elas representam. A China alegou que os produtos foram retaliados com base em objetivos econômicos e não com base em sua ofensividade moral. No entanto, mesmo que o Painel considerasse que certos produtos incorporaram conduta moralmente ofensiva, posição com a qual a China discordou, ainda assim os EUA teriam falhado em demonstrar uma efetiva relação entre meios e fins para restaurar a moral pública. A China não acatou o argumento estadunidense que coagir outro membro a mudar suas políticas econômicas esteja dentro do escopo da necessidade previsto nos termos do Artigo XX.

Os EUA não consideraram que haveria a necessidade, sob o artigo XX (a) da existência de uma correlação direta entre os produtos que estão sujeitos a tais medidas e seus objetivos de moralidade pública, já que o Artigo XX (a) não estaria se referindo a produtos moralmente ofensivos, mas sim a medidas necessárias para proteger a moral pública. A China considerou que essa interpretação não se coaduna com a jurisprudência da OMC e tornar-se-ia um precedente perigoso, pois a medida não se destinaria a condenar os produtos por seu conteúdo moralmente ofensivo.

A União Europeia como terceira parte opinou no sentido de concordar com a argumentação chinesa, alertando que o aumento de tarifas por parte dos EUA abarcava uma categoria muito ampla de produtos, independentemente de as importações representarem por si só qualquer ameaça à moral pública, o que tornaria demasiado indireta a relação entre meios e fins perseguida pelos EUA.

Na opinião do Painel, o escopo do Artigo XX (a) é intrinsecamente limitado e circunscrito. Primeiramente, pela determinação do conteúdo específico da moral pública que o membro demandado deseja proteger e, em segundo, pela exigência de que a medida escolhida para defender a moral pública do país seja efetivamente necessária para alcançar esse objetivo. Destarte, mesmo assumindo que uma medida não precisa se aplicar apenas a

produtos com conteúdo ofensivo para ser justificada nos termos do Artigo XX (a), o membro demandado ainda precisa demonstrar que a medida é capaz de contribuir para proteger de fato a moral pública. O Painel considerou que os EUA deveriam explicar e provar a relação de fim e meio entre os produtos sujeitos a direitos adicionais e as preocupações de moral pública.

O Painel concluiu que os instrumentos legais pelos quais os EUA adotaram as medidas não explicam sua relação com a moral pública americana. Também não forneceram provas ou outra evidência para apoiar a afirmação de que os produtos que tiveram tarifas adicionais efetivamente se beneficiam de práticas chinesas que os EUA consideram contrárias à moral pública.

Além disso, o Painel observou que o Relatório da Seção 301 foca em um certo número de políticas industriais chinesas, incluindo o Plano “*Made in China 2025*” e considerou que a China adota práticas documentadas para avançar seus objetivos de política industrial. O Relatório, consoante o Painel, não apresenta uma lista abrangente de indústrias estadunidenses efetivamente afetadas pelas práticas chinesas, que comprometem a moral pública invocada pelos EUA na disputa. Em vez disso, o documento parece mencionar apenas os setores que supostamente foram o foco de tais práticas ou que são ilustrativos das práticas chinesas, como o setor agrícola, automotivo (incluindo o setor de veículos elétricos), aviação, aeroespacial, serviços financeiros, biotecnologia, químicos, serviços educacionais, geração de energia e equipamento de transmissão, energia (incluindo nuclear), tecnologia ambiental, exploração e desenvolvimento de petróleo e gás, tecnologia da informação, circuitos integrados de manufatura avançada, tecnologia marinha, dispositivos médicos, mineração, farmacêuticos, imóveis, robótica e ferramentas de máquinas automatizadas, aço, telecomunicações, transporte, recursos minerais e aquáticos.

O Painel concluiu que certas categorias de produtos tarifados na Lista 1 não estão relacionados com as indústrias citadas no relatório da Seção 301. A lista 1 de produtos tarifados inclui produtos como pescados, cosméticos, têxteis, madeira, papel, entre outros. A partir das evidências apresentadas ao Painel, não fica claro como os EUA associaram as políticas industriais chinesas a certos produtos específicos dentro de setores econômicos que se beneficiam de práticas chinesas consideradas violadoras da moral pública estadunidense.

Além disso, o Painel também teve a visão de que os EUA não explicaram de forma suficiente porque certos produtos foram posteriormente excluídos da lista 1 e como tais exclusões não comprometiam os objetivos de preservação da moral pública dos EUA. O Painel, portanto, considerou difícil interpretar tal medida como compatível com o objetivo de moral pública invocado pelos EUA. O Painel considerou obscuro como essa medida de exclusão de certos produtos pode ser compatível com o objetivo de preservação da moral pública estadunidense e com a afirmação americana que as medidas foram estruturadas de tal forma a visar tipos particulares de bens que se beneficiam de tais práticas. Em suma, o Painel considerou que os EUA não forneceram explicação que demonstre a existência denexo entre meios e fins entre a imposição de tarifas nos produtos da Lista 1 e o objetivo de moral pública dos EUA.

Quanto à Lista 2 de produtos chineses tarifados, os EUA explicaram que a imposição de tarifas adicionais foi uma resposta às tarifas retaliatórias impostas pela China. Assim, a China teria aumentado as tarifas para proteger ainda mais suas práticas desleais, identificadas no Relatório da Seção 301, conforme a visão estadunidense. Os EUA consideraram, dessa forma, que os produtos da Lista 2 poderiam abarcar uma lista mais ampla que os produtos afetados pelas práticas relatadas na Seção 301.

Na visão do Painel, uma autêntica relação entre fins e meios entre a medida adotada pelo membro e o objetivo de preservação da moral pública não pode ser derivada de medidas diferentes. A Lista 2 não está relacionada às práticas e políticas da China que supostamente prejudicam a moral pública americana. Nesse contexto, o Painel considerou que os EUA não explicaram adequadamente como existe uma relação genuína de fins e meios entre a imposição de taxas adicionais sobre produtos da Lista 2 e o objetivo de manter a moral pública americana.

Ademais, tendo avaliado as medidas adotadas de forma holística, o Painel considerou que os EUA não forneceram uma explicação que demonstrasse como as medidas contribuíam para o objetivo de moral pública invocado pelos EUA. Mais especificamente, os EUA não demonstraram se existe essa relação.

Em março de 2020, os EUA apresentaram o Anexo US-35, um Aviso expedido pelo Governo da Província de Guangdong em fevereiro de 2020, incluindo recomendações sobre a

aceleração do desenvolvimento das indústrias de semicondutores e circuitos integrados. Os EUA se referiram ao Anexo US-35 para sustentar seu argumento de que a China continuava a se envolver em práticas injustas e imorais, conforme documentação do Relatório da Seção 301.

Os Estados Unidos alegam que o Anexo US-35 é particularmente útil para justificar as medidas tomadas sob o fulcro do Artigo XX (a), pois demonstraria que a China continua a adotar medidas para adquirir tecnologia de membros da OMC de maneira irregular.

O Painel apontou que o Anexo US-35 foi submetido em um estágio tardio nos procedimentos processuais. No entanto, como o anexo pode ser potencialmente relevante para a análise do caso, o Painel decidiu considerá-lo na medida em que se relaciona com a defesa dos EUA sob o artigo XX do GATT 1994.

Para decidir, o Painel avaliou os três critérios tradicionalmente avaliados ao determinar a necessidade para julgar a imposição de tarifas pelos EUA: a importância do objetivo político perseguido, o impacto restritivo das medidas sobre o comércio e contribuição das medidas para o objetivo almejado. O Painel consentiu que o objetivo estadunidense era relevante, mas que as tarifas tinham efeitos restritivos significativos no comércio internacional.

O Painel observou que os EUA tinham o ônus de provar a relação entre as tarifas e o restabelecimento da moral pública. Para os EUA, no entanto, havia uma relação clara e direta entre os produtos tarifados na Lista 1 e as práticas chinesas no relatório da Seção 301. O Painel não concordou com esse ponto e enfatizou que os tipos de produtos atingidos pelas tarifas da Lista 1 e as práticas abordadas no Relatório da Seção 301 não pareciam fortemente relacionados.

O Painel ainda concluiu que os EUA não explicaram de maneira suficiente por que produtos que foram inicialmente considerados como beneficiários das práticas e políticas da China estão excluídos das tarifas adicionais e como tais exclusões não prejudicam o cumprimento do objetivo de moral pública invocado pelos Estados Unidos. Ademais, o Painel concluiu que os EUA não elucidaram suficientemente a relação entre as tarifas da Lista 2 e o objetivo de garantir a moral pública americana. Ainda que os EUA argumentem que as tarifas

sobre tais produtos tivessem o objetivo de pressionar a China a mudar suas práticas, o Painel observou que os produtos cobertos iam além do escopo do relatório da Seção 301. Assim, o Painel considerou que os EUA não justificaram apropriadamente as tarifas justificadas sob o fulcro do artigo XX (a), concluindo que estas eram inconsistentes com o GATT 1994 e recomendaram aos EUA sua suspensão.

Ademais, o Painel rejeitou o argumento americano que as Partes haviam concordado em “resolver a questão fora do sistema da OMC”, valendo-se do artigo 12.7 do ESC para alegar que o Painel deveria rejeitar o pedido chinês de julgamento sobre as tarifas americanas. O Painel considerou que as Partes não haviam chegado a uma solução mutuamente acordada e que a China tem direito de adjudicação e a requerer recomendações e decisões do Painel. Os EUA haviam apontado para o Acordo Econômico e de Comércio entre China e EUA (também conhecido como *Phase One Agreement*) como uma prova de que a negociação bilateral estava em andamento e havia sido bem-sucedida. De acordo com os EUA, o artigo 12.7 cobriria a presente situação entre os dois países e, portanto, o Painel não deveria emitir recomendações sobre a questão, mas apenas um relatório afirmando que as Partes haviam chegado a uma solução acordada, em conformidade com o artigo 12.7.

A China, em contrapartida, insistia que as Partes não desenvolveram uma solução mutuamente satisfatória para a disputa e a questão continuaria sem solução e, portanto, sujeita à adjudicação do Painel. A China considera que o Acordo de Fase 1 não é relevante legalmente na atual disputa, visto que não trata das medidas tomadas unilateralmente pelos EUA e porque as tarifas continuam em vigor. A China ainda enfatiza que não anuiu com nenhum processo ou acordo que possa cercear o Painel de emitir recomendações.

O Painel notou que, sob o ESC, um membro da OMC tem o direito de iniciar uma disputa quando considerar que quaisquer benefícios decorrentes dele estão sendo prejudicados por medidas tomadas por outro membro (conforme artigo 3.3 do Entendimento). No caso *EC-Bananas III*, por exemplo, os EUA argumentaram vitoriosamente que os membros da OMC não têm que demonstrar seu interesse legal em iniciar uma disputa e, portanto, tem um discricionariedade ampla para decidir se devem trazer um caso à OMC quando consideram que isso pode ter resultados positivos para a disputa, conforme o artigo 3.7 do ESC. Além

disso, o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC é compulsório e automático, e, portanto, os membros da OMC têm direito a uma decisão do Painel.

Assim, como a China insiste que não acordou o fim da disputa e que não concordou que a solução seria elaborada fora da OMC, as negociações bilaterais não podem privar a China de seu direito de ter a controvérsia julgada pelo Painel.

Em suma, o Painel concluiu que:

a) as Partes não chegaram a uma solução mutuamente satisfatória no sentido do Artigo 12.7 do ESC, ou de outra forma renunciaram a seus direitos de buscar uma solução de controvérsias da OMC sobre as medidas em questão nesta controvérsia;

b) todas as medidas contestadas pela China se enquadram nos termos de referência do Painel, e é apropriado que o Painel faça conclusões e recomendações com relação à primeira medida, conforme identificado na solicitação do painel pela China (tarifas adicionais de 25% nos produtos da Lista 1), e a segunda medida alterada em 9 de maio de 2019 (direitos adicionais de 25% sobre os produtos da Lista 2);

c) as medidas contestadas são *a priori* inconsistentes com os Artigos I:1, II:1(a) e II:1(b) do GATT 1994; e (d). Os EUA não cumpriram seu ônus de demonstrar que as medidas são provisoriamente justificadas de acordo com o Artigo XX(a) do GATT 1994. Como consequência, o Painel conclui que as medidas em questão são inconsistentes com os Artigos I:1, II:1(a) e II:1(b) do GATT 1994. Nos termos do artigo 3.8 do ESC, nos casos em que há violação das obrigações assumidas em um contrato coberto, a ação é considerada *prima facie* como um caso prejudicado ou nulo. O Painel entendeu que, na medida em que as medidas em questão são inconsistentes com certas disposições do GATT-1994, elas anularam ou prejudicaram os benefícios acumulados para a China sob aquele acordo no sentido do Artigo XXIII:1(a) do GATT 1994. De acordo com o Artigo 19.1 do ESC, o Painel recomendou que os EUA colocassem suas medidas em conformidade com suas obrigações sob o GATT-1994.

Ademais, a disposição da OMC contra a determinação unilateral ou retaliação unilateral contra violações do direito da OMC por outro membro consubstanciada no artigo 23 do ESC contém obrigações amplas proibindo *self help* dos membros da OMC, ao recorrer a

medidas unilaterais em disputas para as quais a solução de controvérsias da OMC esteja disponível.

O artigo 23.1 do ESC exige que todos os membros da OMC sigam os procedimentos do ESC ao buscarem reparação de supostas violações das obrigações da OMC. O artigo 23.2 (a) do ESC proíbe explicitamente um membro da OMC de determinar unilateralmente que: ocorreu uma violação das obrigações da OMC; que outros benefícios comerciais foram negados (em casos de não violação); ou que a realização de qualquer objetivo dos acordos abrangidos foi impedida.

3.2.1.2.1 Repercussão

O Representante de Comércio dos EUA Robert Lighthizer criticou a decisão do Painel, afirmando que a decisão confirmava o que a Administração Trump vinha falando há 4 anos: que a OMC é completamente inadequada para impedir as práticas tecnológicas da China.¹⁴⁹ Em contraste, o porta-voz do ministério das Relações Exteriores da China Wang Wenbin elogiou a OMC, afirmando que a China sempre apoiou e defendeu firmemente o sistema de comércio multilateral com a OMC ao centro e respeita suas regras e decisões, acrescentando ainda ter a esperança de que os EUA respeitassem totalmente a decisão do Painel.

Em 26 de outubro, os EUA apelaram da decisão. A apresentação de um recurso suspende adoção do painel pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e, como os EUA bloquearam a nomeação de novos membros do Órgão de Apelação desde 2017, a apelação estadunidense bloqueia efetivamente a adoção do relatório do Painel por tempo indeterminado. A China caracterizou o recurso, em face da paralisia do Órgão de Apelação, como abuso das regras processuais.¹⁵⁰

¹⁴⁹CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. *WTO Panel Rules Against U.S. Claim that Tariffs on Chinese Goods Are Justified as Necessary to Protect “Public Morals”*. American Journal of International Law. 2021. Cambridge Core. Disponível em [WTO Panel Rules Against U.S. Claim that Tariffs on Chinese Goods Are Justified as Necessary to Protect “Public Morals” | American Journal of International Law | Cambridge Core](#). Acesso em 15/04/2022.

¹⁵⁰*Ibidem*.

3.2.1.3 A base jurídica interna: a Seção do Ato de Comércio de 1974¹⁵¹

No plano interno, os argumentos jurídicos que concernem a propriedade intelectual embasaram-se principalmente na Seção 301 do Ato de Comércio de 1974. Os EUA fizeram uso unilateral de sua legislação interna para retaliar a China com base em uma investigação empreendida pelo USTR sobre as ações chinesas na seara da propriedade intelectual.

A Seção 301 estabelece 3 categorias de atos, políticas ou práticas de um país estrangeiro que podem justificar seu acionamento: I) violações de acordos comerciais, II) atos, políticas ou práticas que são injustificáveis (definidas como aquelas inconsistentes com os direitos internacionais dos EUA) que sobrecarregam ou restringem o comércio dos EUA e III) atos, políticas ou práticas que não sejam razoáveis ou que sejam discriminatórias e que sobrecarregam ou restringem o comércio dos EUA.

A Seção 301 define que o termo “discriminatórias” se refere às ações que incluem, quando apropriado, qualquer ato, política ou prática que negue os princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida aos bens, serviços e investimentos dos EUA. Um ato, política ou prática não razoável é aquele que, embora não necessariamente em violação dos direitos dos Estados Unidos, ainda assim, trata-se de um ato desleal e injusto. A Seção ainda estabelece que, ao determinar se as práticas de um país estrangeiro não são razoáveis, oportunidades negadas a empresas dos EUA serão levadas em consideração.

Os atos autorizados pela Seção 301 incluem: i) suspender, retirar ou impedir a aplicação dos benefícios das concessões dos acordos comerciais; II) impor direitos, taxas ou outras restrições de importação de bens ou serviços do país estrangeiro pelo tempo que for considerado apropriado; III) retirar ou suspender o tratamento preferencial nos termos de um programa de preferências; IV) celebrar acordos que vinculem o país estrangeiro a eliminar, ainda que gradualmente, a conduta irregular ou ainda fornecer benefícios compensatórios; v)

¹⁵¹USTR. *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974*. OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT p.3-8. Disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. Acesso em 04/05/2020

restringir ou negar a emissão de autorizações necessárias para fornecer serviços em alguns setores dos EUA.

Em adição a essas ações, o USTR poderá tomar ações dentro dos poderes do presidente em relação ao comércio de bens e serviços, ou em relação a qualquer área pertinente às relações com o país estrangeiro.

Sob a Seção 301 do Ato de Comércio de 1974, os EUA podem impor medidas comerciais a países estrangeiros que mantenham ato, política ou prática que sejam injustificáveis e configurem uma restrição ao comércio estadunidense. Isso ocorreria oficialmente apenas quando o Órgão de Solução de Controvérsias adotasse um relatório lidando com a controvérsia sobre o assunto e não encontrasse uma violação dos direitos dos EUA.

O USTR não é instado a tomar medidas se o país acusado tiver uma resposta satisfatória no sentido de conceder os direitos dos EUA ou no caso que o país tenha concordado em eliminar gradualmente o ato lesivo, política ou prática, ou ainda no caso em que fornecer qualquer outra solução satisfatória para o caso. Por fim, tal Seção não pode ser utilizada no caso em que benefícios compensatórios no comércio forem dados.

Ainda no âmbito da Seção 301, tem-se estipulado que, ao determinar as práticas dos países estrangeiros como não razoáveis, são consideradas as oportunidades recíprocas negadas às companhias americanas. Consoante a Seção 301 (b), práticas não razoáveis incluem a negação de:

- a) Oportunidades legais para o estabelecimento de empreendimentos;
- b) Proteção adequada e efetiva dos direitos de propriedade intelectual;
- c) Oportunidades justas e equitativas de acesso para pessoas físicas e jurídicas americanas que dependem da proteção dos direitos de propriedade intelectual;
- d) Oportunidades de acesso a mercados justas e equitativas, incluindo uma política contra atividades anticompetitivas que restringem o acesso dos bens e serviços estadunidenses aos mercados estrangeiros e;
- e) Direitos trabalhistas.

Depois de uma determinação sob a Seção 301 (a) ou 301 (b), existe a possibilidade de o USTR chegar a um acordo vinculativo com um país estrangeiro para eliminar total ou gradualmente o ato, política ou prática. Em casos em que o acordo não seja possível, o USTR pode suspender ou retirar concessões de acordos comerciais ou ainda impor outras restrições às importações de mercadorias, negar a emissão de autorização para prestação de serviços, limitar ou suspender a isenção de impostos no âmbito do Sistema Geral de Preferências ou qualquer outro regime preferencial, entre outras punições.

3.2.1.4 Julgamentos na OMC sobre a Seção 301

Em novembro de 1998¹⁵², a Comunidade Europeia requereu consultas com os Estados Unidos e, posteriormente, a instauração de um painel a respeito do título III, capítulo 1 (seções 301-310) do Ato de Comércio dos EUA de 1974. A Comunidade Europeia alegava que o título III, capítulo 1 (seções 301-310) do Ato de Comércio, em particular as seções 306 e 305 do Ato, eram inconsistentes com os artigos 3, 21, 22 do ESC; Artigo XVI:4 do Acordo da OMC; e artigos I, II, III, VIII e XI do GATT-1994.

Além disso, a Comunidade Europeia alegava que o Ato de Comércio anulava e prejudicava os benefícios decorrentes direta ou indiretamente do GATT-1994 e da OMC. Alegava também que, ao impor limites de tempo estritos, dentro do qual determinações unilaterais e sanções comerciais têm de ser feitas, as seções 306 e 305 do Ato de Comércio seriam incompatíveis com as regras da OMC. O Ato de Comércio anularia e prejudicaria as conquistas derivadas do GATT-1994, sendo, portanto, incompatível com esse dispositivo.

3.2.1.4.1 Resumo das principais resoluções do painel

O Painel concluiu que as Seções 304 (a) (2) (A), 305 (a) E 306 (B) do Ato de Comércio de 1974 eram compatíveis com o artigo 23.2 (a) ou (c) do ESC ou quaisquer outras disposições do GATT-1994. O Painel ancorou suas conclusões na Declaração de Ação Administrativa (*Statement of Administrative Action*) aprovada pelo Congresso estadunidense à época que os acordos que implementaram a Rodada Uruguai foram estabelecidos.

¹⁵²WTO. *DS152: United States — Sections 301–310 of the Trade Act 1974*. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds152_e.htm. Acesso em 05/05/2020

Embora tenha sido considerada legítima, o uso dessa legislação interna da Seção 301 ficou condicionado à observância dos compromissos dos EUA perante o sistema multilateral de comércio. Conforme o Painel, portanto, os EUA não poderiam agir unilateralmente em suas retaliações.

O resultado do julgamento da OMC foi atípico, pois a essência da Seção 301 é claramente incompatível com o artigo 23 do ESC. O fato dos membros da OMC, ao negociarem com os EUA, estarem sujeitos a medidas unilaterais pelo USTR, de acordo com a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974, coloca-os em posição vulnerável.

As conclusões do Painel foram embasadas no compromisso que os EUA assumiram. O Painel concluiu que se esses compromissos fossem suspensos por algum motivo, as conclusões não mais seriam válidas.

3.2.1.5 Os direitos de propriedade intelectual na perspectiva estadunidense

Conforme o TPR de 2018 dos EUA, o país é um dos maiores produtores e exportadores de mercadorias que incorporam propriedade intelectual. A propriedade intelectual está presente em cerca de 60% dos bens estadunidenses exportados e indústrias intensivas em propriedade intelectual representam cerca de um terço do PIB dos EUA. A proteção e o *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual permanecem como uma prioridade para o governo dos EUA, porque é considerada meio fundamental para o crescimento econômico.

Em 2016, como exemplo, conforme aponta o TPR, os EUA representaram cerca de 31% do conhecimento comercial global e serviços intensivos em tecnologia como negócios financeiros e informação. Além disso, os EUA são o maior produtor de manufaturas de alta tecnologia com uma participação global de 31% no período 2008- 2018.

A proteção adequada dos direitos de propriedade intelectual permanece como uma política prioritária para os EUA, conforme pode ser observado nos relatórios da Seção 301 de 2017 e 2018. Os objetivos expressos na política do governo estadunidense para a área são encorajar e manter um ambiente propício para a inovação domesticamente e nos mercados internacionais, vez que a propriedade intelectual é considerada área prioritária para o crescimento econômico dos EUA, bem como para a geração de empregos de qualidade.

Conforme consta no Relatório de 2018 da Seção 301, uma das prioridades essenciais na política comercial americana é fornecer a proteção e aplicação adequada dos direitos de propriedade intelectual em todo o mundo. Além disso, o foco da Administração americana também está na remoção das barreiras ao comércio digital, incluindo as barreiras ao comércio entre países, bem como facilitar o fluxo de dados digitais, produtos digitais e serviços habilitados para internet e outras tecnologias.

Os objetivos essenciais da política americana na área, conforme aponta o TPR, são reduzir o contrabando e produtos ilegais em cadeias globais de valor e identificar impedimentos injustificados a ações que visem impedir o financiamento, produção ou venda de mercadorias falsificadas ou que de alguma forma infrinjam os direitos de propriedade intelectual.

Em 2016, os Estados Unidos representaram 31% do conhecimento comercial global e serviços intensivos em tecnologia. Os Estados Unidos também foram o maior produtor global de manufaturas de alta tecnologia, com uma participação global de 31%, na última década, consoante informações do TPR de 2018.

Em 2016, o USDOC (Departamento de Comércio dos EUA) designou 81 indústrias, de um total de 313 (25,9% do total), como intensivas em propriedade intelectual, que, em 2014, representavam coletivamente US\$ 6,6 trilhões em valor adicionado, ou 38,2% do PIB, segundo o TPR. Isso comprova a extrema importância que a propriedade intelectual tem para a economia americana.

Em 2014, conforme o TPR, as indústrias intensivas em propriedade intelectual empregavam diretamente 27,9 milhões de pessoas e, indiretamente, mais 17,6 milhões, representando quase um em cada três empregos. Também em 2014, trabalhadores de propriedade intelectual em indústrias intensivas em propriedade intelectual, recebiam salários semanais 46% mais altos do que outros trabalhadores.

Entre os mecanismos de *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual, o USTR conduz relatórios anuais sobre o estado da proteção da propriedade intelectual em parceiros comerciais dos EUA. Tais investigações são feitas sob a égide das provisões da Seção 301.

O objetivo de tais relatórios é identificar os parceiros comerciais que, conforme a investigação americana, falham ao proteger os direitos de propriedade intelectual, negam o

acesso justo e equitativo do acesso ao mercado a pessoas físicas e jurídicas americanas que dependem da proteção da propriedade intelectual.

No relatório sobre a Seção 301 de 2018 (conforme citado pelo TPR de 2018), o USTR identificou 36 parceiros que não forneceriam adequada proteção aos direitos de propriedade intelectual. Sob as regras da Seção 337 do Ato tarifário de 1930, as investigações sobre alegações de violação de direitos de propriedade intelectual e outras formas de concorrência desleal nas importações foram conduzidas, com 137 investigações realizadas no período entre janeiro de 2016 e fim de maio de 2018. A maioria das investigações lidou com problemas relacionados à violação de patentes, com investigações em menor número relacionadas a segredos de comércio e marcas ou outros direitos de propriedade intelectual.

O relatório identificou ampla variedade de preocupações em relação à proteção e aplicação dos direitos de propriedade intelectual em todo mundo, como: preocupações relacionadas à proteção e aplicação da propriedade intelectual e barreiras de acesso a mercado em relação a produtos farmacêuticos e dispositivos médicos, falta de aplicação adequada ou eficaz das medidas de fronteiras contra produtos falsificados e pirateados, além da falta de autoridade para tomar medidas oficiosas para apreender e destruir essas mercadorias na fronteira; falha em resolver desafios contínuos e emergentes da pirataria em direitos autorais, pirataria online, critérios restritivos de patenteabilidade e falta de proteção adequada e eficaz para testes regulatórios ou outros dados apresentados por produtores agrícolas e de produtos farmacêuticos. Por fim, a proteção inadequada de segredos comerciais em diversos países.

No que concerne a China, foi feita uma investigação especial¹⁵³. A investigação contra a China foi iniciada pelo USTR em 18 de agosto de 2017, dentro da Seção 301, no tocante às políticas e práticas do governo da China em relação à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e inovação e aponta ainda a relação complexa que existe entre o setor privado da China e o Estado, o que fornece mecanismos diretos e indiretos para que o governo tenha poder de pressão sobre as empresas estrangeiras.

¹⁵³OFFICE OF the UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974*. 2018. Disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. Acesso em 03/04/2022.

Em alguns casos, conforme apontam os estadunidenses, o governo chinês pode pressionar diretamente a companhia para transferir tecnologia, mas em outros casos pode demandar que o parceiro chinês realize essa tarefa. Ademais, como o parceiro chinês funciona como requerente no processo de aprovação do estabelecimento da *joint venture*, ele é muitas vezes capaz de controlar os canais de comunicação entre o investidor estrangeiro e as autoridades de governo chinesas.

Conforme as conclusões do governo estadunidense, o fato de que a China sistematicamente implementa seu regime de transferência de tecnologia de maneiras informais e indiretas é maneira eficaz de garantir a efetiva transferência de tecnologia e torna impossível que ocorram ações legais visando denunciar tal prática. Tal dificuldade é ainda mais exacerbada pelo fato de que as empresas estrangeiras não dispõem de recurso efetivo algum para reportar essas pressões informais pelo medo do governo chinês tomar medidas de retaliação que façam tais empresas perderem oportunidades de negócio.

A falta de transparência no ambiente regulatório, a complexa relação entre o Estado e o setor privado, e as preocupações em relação a retaliações por parte do governo chinês permitiram que esse regime de transferência de tecnologia prevalecesse, consoante os estadunidenses.

O relatório também traz a defesa chinesa. As associações comerciais chinesas alegam que as transferências de tecnologia se dão através de acordos voluntários sem a intervenção estatal. Elas também afirmaram que os acordos de transferência de tecnologia e as *joint ventures* são distintos das políticas industriais nacionais e que as empresas nacionais e estrangeiras podem escolher se estabelecerão parcerias de negócio. Além disso, declararam que nenhuma lei ou regulamentação chinesa força explicitamente os investidores estrangeiros a transferir tecnologia e que o governo central instruiu os governos locais a não fazer tal prática.

Na aplicação da Seção 301, o ato, política ou prática não razoável de um país estrangeiro deve onerar ou restringir o comércio dos EUA. No caso da transferência de tecnologia que ocorre na China, a requisição da transferência prejudicaria, segundo os estadunidenses, o valor da tecnologia americana, incluindo a propriedade intelectual, pois distorce mercados e compromete a competitividade global das empresas americanas. Destarte,

os atos, políticas e práticas chinesas que efetuem transferência de tecnologia e implicam um ônus ou restrição para o comércio dos EUA deveriam ser coibidas.

Os EUA alegam que o bem-estar das empresas estadunidenses e de seus trabalhadores depende substancialmente do uso intensivo da propriedade intelectual em diversas indústrias. As políticas de transferência de tecnologia da China privariam efetivamente as empresas americanas do valor total da propriedade intelectual que essas empresas produzem. Quando empresas são obrigadas ou pressionadas a transferir sua tecnologia, elas podem experimentar não apenas uma perda direta de ativos competitivos importantes, mas também podem perder sua vantagem competitiva tecnológica nos mercados globais.

Além disso, se as companhias dos EUA não atenderem às exigências dos chineses nessa área, ficarão excluídas de um mercado importante e crescente, abdicando de oportunidades de exportação e de formação de economias de escala.

O regime de transferência de tecnologia da China geraria, na visão estadunidense, efeitos negativos consideráveis na concorrência, privando empresas dos EUA da capacidade de obter retornos razoáveis de seus investimentos no mercado chinês e explorar legitimamente os direitos de propriedade intelectual, impedindo, ainda, a realização de investimentos.

Além disso, as empresas americanas perderiam a opção de usufruir de forma exclusiva de sua tecnologia e, portanto, seriam incapazes de competir de forma justa na China, consoante a visão americana. Isso porque, quando as empresas são privadas de retornos justos em seus investimentos em P&D, elas não podem atingir o crescimento necessário para reinvestir em inovação.

3.2.1.6 Regime de transferência de tecnologia na China e Seção 301¹⁵⁴

A transferência forçada de tecnologia acontece quando um governo nacional exige que uma empresa estrangeira compartilhe seus segredos comerciais ou parte deles, para que continue a atuar no país. Tal fato pode ocorrer por meio de restrições ao investimento

¹⁵⁴OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974*. 2018. Disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. Acesso em 03/04/2022.

estrangeiro ou na formação de *joint ventures*, ou ainda através da divulgação de informações sigilosas presentes em processos administrativos. Os EUA acusam a China de transferência forçada de tecnologia e violação de seus direitos de propriedade intelectual.

A investigação americana identificou elementos específicos do regime de transferência de tecnologia da China que deveriam ser investigados, associados a: processos de aprovação administrativa, requisitos de *joint venture* e limitações de capital estrangeiro; a capacidade de estabelecer termos da economia de mercado nas negociações relacionadas à tecnologia, facilitação de investimentos estrangeiros chineses em empresas americanas e proteção dos segredos de comércio. O aviso de início da investigação também requereu informações sobre outros atos, políticas e práticas da China relacionadas à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e informação. A investigação das práticas chinesas concerne, principalmente, atos, políticas ou práticas consideradas não razoáveis ou discriminatórias.

O USTR, em seu relatório, concluiu que os atos, políticas e práticas chinesas envolvendo a transferência de tecnologia, eram não razoáveis e discriminatórias, consistindo, portanto, em uma restrição inaceitável ao comércio dos EUA. A estimativa de prejuízo, segundo o TPR, ficaria na casa dos US \$50 bilhões por ano. Seguindo essa conclusão, o USTR propôs um volume de tarifas em resposta às ações chinesas em certos produtos como aeroespaciais, tecnologia da informação e comunicação.

No Conselho sobre o Comércio de Bens da OMC, a China expressou preocupações acerca das conclusões finais da investigação americana da Seção 301 sobre seu regime de proteção da propriedade intelectual. Os EUA notificaram os demais membros da OMC de que as práticas de transferência de tecnologia chinesas acarretavam perdas anuais bilionárias para a economia americana. Além disso, os EUA apontaram que tinham iniciado consultas com a China no âmbito do organismo de solução de controvérsias em relação aos problemas listados na investigação.

Em junho de 2018, o USTR emitiu uma lista de 1102 produtos, incluindo aqueles advindos de setores industriais que contribuía ou tinham origem no programa “*Made in China 2025*” de política industrial, que inclui indústrias como a aeroespacial, tecnologia da informação e comunicação, robótica, maquinário industrial, novos materiais e automóveis.

Conforme apontado na investigação realizada pelo USTR sobre as práticas chinesas de proteção inadequada da propriedade intelectual, esta tem sido uma das principais preocupações das empresas americanas que fazem negócios na China. As partes interessadas identificaram vários problemas de proteção da propriedade intelectual, incluindo práticas como “roubo” de segredo comercial e marca registrada de má-fé. No que diz respeito às patentes, as partes interessadas também afirmaram que as entidades estatais chinesas eram responsáveis por substanciais infrações.

As partes interessadas estavam ainda mais preocupadas com a falsificação generalizada na China e a distribuição de produtos falsificados pela internet. A falsificação, segundo os estadunidenses, ocorreria em uma ampla variedade de categorias de produtos, incluindo medicamentos, eletrônicos, brinquedos, computadores, acessórios, roupas e calçados, roupas formais, peças para automóveis e semicondutores.

As partes também levantaram preocupações sobre mecanismos inadequados de aplicação da propriedade intelectual disponíveis na China. Embora algumas partes afirmem que o quadro jurídico melhorou, muitos relataram obstáculos substanciais à aplicação da lei, e uma execução administrativa ineficaz e inconsistente pelo governo da China.

O governo chinês usaria restrições para a propriedade estrangeira como requisito na constituição de *joint venture* e outras restrições de investimento estrangeiro para exigir a transferência de tecnologia de empresas americanas para entidades chinesas, conforme argumentam os EUA. Esses requisitos proíbem investidores estrangeiros de operar em certos setores, a menos que façam parceria com uma empresa chinesa e, em alguns casos, a menos que o parceiro chinês seja o acionista controlador da empresa.

Ademais, o governo chinês usaria seus processos administrativos de licenciamento e aprovações para forçar a transferência de tecnologia em troca das aprovações administrativas para que se possa estabelecer negócios na China. Esses dois aspectos do regime de transferência de tecnologia da China seriam promovidos de uma maneira pouco transparente e de maneira discricionária, segundo a opinião do governo estadunidense.

Antes da entrada da China na OMC em 2001, a China usualmente exigia explicitamente a transferência de tecnologia como moeda de troca para o acesso a seus mercados. Em 2001, a China comprometeu-se a não condicionar a aprovação dos

investimentos ou importação com base na transferência de tecnologia. Desde então, as políticas de transferência de tecnologia da China tornaram-se mais implícitas, geralmente realizadas através de exigências orais e de maneira secreta, conforme acusa a investigação.

A Câmara de Comércio americana afirmou à investigação que a *joint venture* e outras restrições de investimento necessariamente criam uma negociação desequilibrada em relação à transferência de tecnologia. Segundo a Câmara, as companhias chinesas estão em uma posição inerentemente mais forte, já que sua participação é necessária para a formação da *joint venture*. Dessa forma, um pedido de transferência de tecnologia em uma negociação comercial pode ser interpretado por terceiros como um requisito para que o acordo seja concluído.

As autoridades chinesas teriam o cuidado de não requerer as transferências por escrito, recorrendo usualmente a comunicações orais ou “orientações administrativas” informais para pressionar as empresas estrangeiras a transferir sua tecnologia. Assim, as medidas e práticas chinesas não mais fazem requerimentos diretos. Por exemplo, a investigação cita iniciativas chinesas de requisitar transferências voluntárias de tecnologia.

Devido ao fato de que grande parte do regime de transferência de tecnologia da China ocorre de forma “secreta”, pesquisas confidenciais fornecem uma fonte importante de informações sobre como esse regime funciona na prática. Tais pesquisas, segundo a investigação, apontam como o regime de transferência de tecnologia na China é um problema persistente para as empresas americanas que atuam em território chinês, especialmente nos setores de alta tecnologia.

De acordo com uma pesquisa elaborada pelo Conselho de Negócios EUA-China, exposta na investigação americana, 19% das empresas que responderam à pesquisa informaram que no ano anterior à investigação tinham sido requisitadas para transferir tecnologia para a China. Dessas, cerca de um terço disse que o pedido vinha de uma entidade governamental central e cerca de um quarto disse que o pedido vinha de um governo local.

Ademais, pesquisas anuais conduzidas pela Câmara de Comércio dos EUA na China indicaram um problema semelhante. Por exemplo, em uma pesquisa de 2013 com 325 empresas americanas de vários setores, cerca de 35% dos entrevistados relataram preocupação com os requisitos de transferência de tecnologia como condição para acesso ao mercado. Em

2017, 36% dos entrevistados citaram a redução da necessidade de envolver-se em regimes de transferência de tecnologia como um fator que os levaria a aumentar seus níveis de investimento na China.

Uma pesquisa de 2017 sobre o design de circuitos integrados e a indústria manufatureira dos EUA conduzida pelo Escritório de Comércio do Departamento de Indústria e Segurança revelou resultados semelhantes: 25 empresas americanas de circuitos integrados responderam que terão de formar *joint ventures* com entidades chinesas e transferir propriedade intelectual para obter acesso ao mercado chinês. Em 2017, essas 25 empresas de circuitos integrados representaram mais de US \$25 bilhões em vendas totais e mais de um quarto (26%) de todos os circuitos integrados fabricados e vendidos nos EUA.

As restrições de propriedade a estrangeiros, bem como os requisitos para a formação de *joint ventures* e limitações de capital estrangeiro são as bases do regime de transferência de tecnologia chinesa, conforme aponta a investigação americana. Consoante observações e testemunhos da investigação, a imposição destes requisitos pela China impossibilita que as empresas americanas entrem no mercado chinês em seus próprios termos e estabelece as bases para o governo chinês exigir a transferência de tecnologia. Por exemplo, a Câmara de Comércio dos EUA registra em seu documento que: à medida que as empresas negociam os termos do empreendimento conjunto, pode ser requisitada à parte estrangeira que transfira tecnologia para que a parceria seja finalizada. Especialmente em instâncias onde o parceiro chinês é uma companhia estatal ou direcionada pelo Estado, companhias estrangeiras têm influência limitada na negociação se elas desejam ter acesso aos mercados. Embora esse tipo de transferência de tecnologia pode não ser explicitamente demandada por uma lei ou regulação chinesa, é frequentemente uma lei não escrita para o acesso ao mercado.

3.2.1.7 A OMC e a transferência de tecnologia.¹⁵⁵

A transferência forçada de tecnologia não é regulada diretamente pelas regras da OMC, a não ser em poucas referências que encorajam a transferência de tecnologia, especialmente de países desenvolvidos para países em desenvolvimento. No entanto, há

¹⁵⁵YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series No. 2019-61. 2019.

referências à proibição da transferência de tecnologia no Protocolo de Acesso da China à OMC e em certas regras implícitas no GATS.

Os EUA, a União Europeia e o Japão condenam conjuntamente a transferência forçada de tecnologia como uma prática que prejudica o comércio internacional. Apesar da ilegalidade das tarifas perante o direito da OMC, os EUA conquistaram o apoio da União Europeia e do Japão nessa questão específica. As três partes emitiram uma série de declarações conjuntas, condenando a transferência forçada de tecnologia como uma prática prejudicial ao desenvolvimento, que prejudica o bom funcionamento do comércio internacional. A UE, por exemplo, pediu a promulgação de novas regras da OMC para disciplinar a prática e apresentou uma reclamação na OMC contra a China sobre a questão.

Segundo a argumentação desses países, ao negociar com a China, as empresas podem estar expostas a uma série de condições administrativas como: aprovações de investimentos específicos, requisitos de licenciamento, aprovações de produtos específicos, conformidade regulamentar em investigações antitruste e análises de segurança nacional.

Nesse sentido, as acusações mais graves são que, por meio desses processos administrativos, as agências governamentais chinesas forçaram empresas estrangeiras a divulgar informações técnicas confidenciais, incluindo fórmulas ou desenhos proprietários, código fonte, bancos de dados e segredos comerciais desnecessários para qualquer finalidade legítima de regulamentação.

Assim, a questão da transferência de tecnologia une as principais economias avançadas contra os chineses. Obviamente, esses países continuam a ter interesses em atuar na China, devido a seu imenso potencial de consumo e sua mão-de-obra qualificada. Além disso, são concorrentes sistêmicos à China e estão na chamada "fronteira tecnológica", que a China também almeja alcançar.

3.2.1.7.1 TRIPS

O Acordo TRIPS trata da transferência de tecnologia entre países de forma a ressaltar o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual, mas não menciona a transferência obrigatória de tecnologia.

O artigo 7 (Objetivos) estabelece que a proteção e a aplicação dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir para a transferência e disseminação de tecnologia. O Artigo 8.2 (Princípios) reconhece que os membros da OMC podem precisar adotar medidas apropriadas para evitar práticas que afetam negativamente a transferência internacional de tecnologia. Ainda que seja necessária a defesa dos direitos de propriedade intelectual para estimular a inovação, a transferência de tecnologia é entendida como objetivo também fundamental da criação de tecnologias.

Consoante o artigo 66.2, os países desenvolvidos devem fornecer incentivos para suas empresas e instituições com o objetivo de promover e incentivar a transferência de tecnologia para os países menos desenvolvidos, embora ainda não esteja claro como isso deve ser implementado.

3.2.1.7.2 GATS

O GATS aborda questões de investimento, liberalizando o investimento estrangeiro no setor de serviços. Sem mencionar explicitamente a transferência de tecnologia, o GATS pode, no entanto, regular a transferência obrigatória de tecnologia de duas maneiras. Uma é através da eliminação das restrições à propriedade.

De acordo com o Artigo XVI, um membro não deve manter limitações ao capital estrangeiro, em setores em que assumiu compromissos de acesso ao mercado. Assim, o GATS delimita as instâncias para transferir tecnologia via restrições de propriedade, incluindo requisitos de *joint venture*, para as condições explicitamente programadas aos compromissos de acesso ao mercado de cada membro.

Consoante o artigo XVI (Acesso a Mercados):¹⁵⁶

- 1. No que respeita ao acesso aos mercados segundo os modos de prestação identificados no Artigo I, cada membro outorgará aos prestadores de serviços e aos serviços dos demais membros um tratamento não menos favorável que o previsto sob os termos, limitações e condições acordadas e especificadas em sua lista.*
- 2. Nos setores em que compromissos de acesso a mercados são assumidos, as medidas que um membro não manterá ou adotará seja no âmbito de uma subdivisão regional ou da totalidade de seu território, a menos que sua lista especifique o contrário, são definidas como se segue:*

¹⁵⁶Antigo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC). Disponível em http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1244492330.pdf. Acesso em 14/04/2020.

- a) *limitações sobre número de prestadores de serviços, seja na forma de contingentes numéricos, monopólios ou prestadores de serviços exclusivos ou mediante a exigência de prova de necessidade econômica;*
- b) *limitações sobre o valor total dos ativos ou das transações de serviços ou mediante a exigência de prova de necessidade econômica;*
- c) *limitações sobre o número total de operações de serviços ou da quantidade total de serviços produzidos, expressas em unidades numéricas designadas, em forma de contingentes ou mediante a exigência de prova de necessidade econômica;*
- d) *limitações sobre o número total de pessoas físicas que possam ser empregadas em um determinado setor de serviços ou que um prestador de serviços possa empregar e que sejam necessárias à prestação de um serviço específico e estejam diretamente relacionadas com o mesmo, em forma de contingentes numéricos ou mediante a exigência de prova de necessidade econômica;*
- e) ***medidas que exijam ou restrinjam tipos específicos de pessoa jurídica ou de empreendimento conjunto (joint venture) por meio dos quais um prestador de serviços possa prestar um serviço; e***
- f) *limitações sobre a participação do capital estrangeiro expressas como limite percentual máximo de detenção de ações por estrangeiros ou relativas ao valor total, individual ou agregado, de investimentos estrangeiros.*

A outra forma que o GATS dispõe para regular a transferência obrigatória de tecnologia é por meio do tratamento nacional, conforme prevê o artigo XVII. A exigência que investidores estrangeiros transfiram tecnologia pode violar tais compromissos, a menos que especificado de outra forma no cronograma do acordo.

É importante notar que a China originalmente reservava-se ao direito de exigir que fornecedores estrangeiros transferissem tecnologia em dois setores em seu cronograma do GATS, mas o cronograma final não contém tais reservas.

3.2.1.7.3 Protocolo de Acesso da China à OMC

Como parte da acesso à OMC em 2001, a China fez uma série de comprometimentos de abrir seu mercado, incluindo tarifas menores para produtos, limitar subsídios para agricultura, fortalecer a proteção da propriedade intelectual e abrir alguns de seus setores de serviços. Além disso, a China ainda fez alguns compromissos adicionais como, por exemplo, comprometeu-se a renunciar ao tratamento especial e diferenciado em algumas áreas, assumiu compromissos adicionais relacionados à transparência, revisão judicial, tratamento nacional de investidores estrangeiros, reforma econômica e revisão da conformidade. Finalmente, concordou em aceitar seu tratamento como *non-market economy* em processos antidumping por 15 anos, submetendo-se a uma metodologia de cálculo mais onerosa.¹⁵⁷

¹⁵⁷LESTER, Simon; Zhu Huan. *The US-China Trade War: Is there an End in Sight?* Disponível em. The U.S.-China Trade War: Is There an End in Sight? | Cato Institute. Acesso em 14/04/2022.

Em razão dos receios em relação ao dumping, e as particularidades do sistema econômico do país, a China assumiu estritos compromissos quanto à concessão de subsídios pelo governo, obrigando-se, por meio do Protocolo, a eliminar imediatamente a partir da acessão todos os subsídios que se enquadrassem na definição do artigo 3º do ASMC. Além disso, o país também se obrigou a notificar à OMC de todos os subsídios que conferisse, tanto os permitidos, como aqueles que deveriam ser eliminados.¹⁵⁸

Também estão previstas no Protocolo “salvaguardas transitórias excepcionais” aos produtos chineses, bem como a admissão que os outros membros da OMC adotassem uma salvaguarda especial para produtos têxteis, até o ano de 2008. As salvaguardas poderiam ser aplicadas por 12 anos, período superior ao previsto no Acordo sobre Salvaguardas da OMC.

No que se refere à propriedade intelectual, ficou estabelecido que o Conselho sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio estaria apto a monitorar anualmente as obrigações assumidas pela China sobre o tema, o que não é exigido de nenhum outro da OMC.¹⁵⁹ Além disso, requerimentos de transferência de tecnologia como condição para o investimento na China são proibidas na previsão do Protocolo de Acesso.

Importante ressaltar também a seção 7(3) do Protocolo, que diz:

Sem prejuízo das disposições pertinentes deste Protocolo, a China assegurará que a distribuição de licenças de importação, quotas, quotas tarifárias ou qualquer outro meio de aprovação de importação, direito de importação ou investimento por autoridades nacionais e subnacionais, não está condicionado a: se existem fornecedores nacionais concorrentes de tais produtos; ou requisitos de desempenho de qualquer tipo, como conteúdo local, compensações, transferência de tecnologia, desempenho de exportação ou condução de pesquisa e desenvolvimento na China.¹⁶⁰

O Protocolo de Acesso da China à OMC requer que a China garanta que a aprovação governamental de investimento estrangeiro não seja condicionada a requisitos de desempenho de qualquer tipo, entre eles a transferência de tecnologia.

¹⁵⁸ELEUTÉRIO, Gabriel. *O “Reingresso da China na OMC”: Um panorama sobre os quinze anos de negociações*.p.16. Niterói, 2017.

¹⁵⁹*Ibidem*.p.18.

¹⁶⁰O'SYKES, Alan, *The Law and Economics of “Forced” Technology Transfer and Its Implications for Trade and Investment Policy (and the U.S.–China Trade War)*, *Journal of Legal Analysis*, Volume 13, Issue 1, 2021, p. 127–171, <https://doi.org/10.1093/jla/laaa007>. Acesso em 14/05/2022.

Ainda, conforme o art. 8º do Protocolo, na alínea a), a China deve proceder com a¹⁶¹:

(a) eliminação e cessação da aplicação dos requisitos de balanceamento de comércio e câmbio, compensações de conteúdo local e desempenho de exportação e requisitos de transferência de tecnologia efetivados por meio de leis, regulamentos ou outras medidas.

3.2.2 Argumentos relacionados à Segurança Nacional

Outro grande eixo de argumentação jurídica dos EUA é a defesa de sua segurança nacional. Nesse argumento, os EUA não se valeram apenas de questões relacionadas à tecnologia para questionar as ações chinesas, embora o maior destaque atual seja dado às questões tecnológicas relacionadas à empresa *Huawei* e suas afiliadas. As questões relacionadas à importação de certos produtos chineses como aço e alumínio também foram consideradas dentro da lógica da segurança nacional.

Entre 2016 e 2018, os EUA conduziram investigações com base na Seção 232, que não era usada há vários anos, para determinar os efeitos das importações de quaisquer artigos no que tange à segurança nacional. Em 2018, quatro novas investigações foram iniciadas com relação aos seguintes produtos: aço, alumínio, partes de automóveis e importações de urânio.

O objetivo dessas investigações tinha como alvo fundamental a China e suas exportações. Sob a Seção 232 do Ato de Expansão de Comércio de 1962, o Secretário de Comércio dos EUA tem a autoridade de conduzir investigações para determinar se os efeitos da importação de qualquer artigo comprometem a segurança nacional americana.

Alguns dos fatores específicos a serem levados em conta ao conduzir uma investigação da Seção 232 para determinar o efeito das importações na segurança nacional incluem, segundo o TPR, fatores como: a importação de bens em termos de suas quantidades e uso, a produção interna necessária para os requerimentos da defesa nacional, a capacidade da indústria nacional para atender a esses requisitos, a relação estreita entre o bem-estar

¹⁶¹WTO. *China's WTO's Accession Protocol*. WTO.

Disponível em <http://www.worldtradelaw.net/misc/ChinaAccessionProtocol.pdf.download>. Acesso em 05/04/2020

econômico e a segurança nacional americana, desemprego substancial e o impacto da concorrência estrangeira em indústrias domésticas específicas.

No entanto, o foco atual mais importante relacionado à segurança nacional são as questões tecnológicas. Os EUA tratam a empresa *Huawei Technologies Co.* como uma ameaça à segurança nacional, citando os riscos associados ao permitir que seu hardware seja usado nas redes de comunicação americana, pois supostamente o governo chinês o utilizaria como plataforma de espionagem.

Em 15 de maio de 2019¹⁶², o Departamento de Comércio dos EUA adicionou a *Huawei* e 68 afiliadas à sua lista de entidades, que inclui indivíduos e entidades sujeitos a requisitos de licença específica para exportação, reexportação e/ou transferência para o país de itens especificados. Esta medida proíbe a *Huawei* de comprar peças e componentes de empresas americanas sem a aprovação do governo dos EUA. No mesmo dia, o Presidente Trump assinou a Ordem Executiva proibindo as empresas americanas de usar equipamentos de telecomunicações feito por empresas que representam um risco à segurança nacional, abrindo caminho para a proibição de fazer negócios com a *Huawei*. Em 19 de agosto de 2019, outras 46 afiliadas da *Huawei* foram adicionadas à lista de entidades.

O governo dos EUA tomou uma série de medidas para bloquear a empresa dos mercados estadunidenses, incluindo a proibição de vendas de seu equipamento a órgãos públicos. A diretora financeira da *Huawei*, Meng Wanzhou, foi presa em Vancouver no Canadá, em 1º de dezembro de 2018, a pedido dos EUA, por supostamente estar violando sanções comerciais dos EUA contra o Irã.

A medida, adotada por Ordem Executiva, autorizou o Secretário de Comércio Wilbur Ross, em consulta com outras autoridades, a bloquear transações relacionadas à tecnologia da informação ou comunicação que representassem um “risco inaceitável” para a segurança nacional dos Estados Unidos.

¹⁶²OFFICE OF THE PRESIDENT. *Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain*. Federal Register. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>. Acesso em 16/04/2022.

Após o pedido, o Departamento de Comércio dos EUA anunciou a adição da *Huawei Technologies* e suas afiliadas à Lista de Entidades do *Bureau of Industry and Security* (BIS), tornando mais complexo para a gigante chinesa de telecomunicações realizar negócios com empresas dos EUA.

A adição sinaliza que as empresas dos EUA não podem vender ou transferir tecnologia para a *Huawei* sem uma licença emitida pelo BIS. Isso dificultou a realização de negócios pela *Huawei*, pois ela dependia de alguns fornecedores de peças dos EUA.

O presidente Donald Trump aprovou a decisão, que, segundo o secretário de comércio Ross,¹⁶³ impedirá que a tecnologia americana seja usada por entidades estrangeiras de maneiras que potencialmente minem os interesses de segurança nacional ou de política externa dos EUA.

A proibição dos EUA à *Huawei* prejudicaria não apenas essa empresa, mas também seus fornecedores em todo o mundo, muitos dos quais são empresas americanas. Dos US\$ 70 bilhões gastos pela *Huawei* em compras de componentes em 2018, US\$ 11 bilhões foram para empresas americanas como a *Qualcomm*, *Intel*, *Micron Technology*¹⁶⁴. Preocupações que os lucros pudessem cair levaram à queda das ações dessas empresas.

Além da *Huawei*, a *ZTE*, o segundo maior produtor de equipamentos de telecomunicações da China, foi outro alvo das sanções americanas. A *ZTE* foi adicionada pela primeira vez à lista de entidades do Departamento de Comércio dos EUA em março de 2016 por violações às sanções americanas e leis de controle de exportação. As transações envolvendo a *ZTE* só foram autorizadas sob uma série de licenças temporárias para minimizar os problemas da ação.

O Departamento de Comércio estadunidense estipula uma lista de tecnologias específicas que são essenciais para a segurança nacional, que incluem: I) biotecnologia; II) inteligência artificial e tecnologia de *machine learning* III) posição, navegação e tempo; IV)

¹⁶³KANG, Cecilia; SANGER, David. *Huawei Is a Target as Trump Moves to Ban Foreign Telecom Gear*. New York Times 15/05/2019. Disponível em <https://www.nytimes.com/2019/05/15/business/huawei-ban-trump.html>. Acesso em 04/06/2020.

¹⁶⁴ALPER, Alexandra; NELLIS, Stephen. *US Chipmakers quietly lobby to ease Huawei ban*. Reuters 16/06/2019. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-usa-lobbying/u-s-chipmakers-quietly-lobby-to-ease-huawei-ban-sources-idUSKCN1TH0VA>. Acesso em 27/05/2020.

tecnologia de microprocessador como tecnologias de computação avançada ou tecnologia de análise de dados, V) informação quântica e tecnologia de detecção como tecnologia de logística; manufatura aditiva (por exemplo, impressão 3D); VIII) robótica; IX) tecnologia hipersônica; (X) materiais avançados; e (XI) tecnologias avançadas de vigilância.

3.2.2.1. Conteúdo da Ordem Executiva de 15 de maio de 2019¹⁶⁵

A Ordem Executiva tinha objetivo de “proteger as tecnologias de informação e comunicação e a cadeia de suprimentos de serviços”, declarando uma emergência nacional concernindo ameaça crítica à segurança nacional para as indústrias de tecnologia da informação e telecomunicação dos EUA.

Após a emissão da Ordem Executiva, o Departamento de Comércio dos EUA listou a empresa *Huawei* e suas 68 afilhadas na Lista de Entidades, proibindo a companhia chinesa de comprar componentes e serviços de companhias americanas sem a aprovação do governo estadunidense.

Ainda, segundo a Ordem Executiva, o Presidente estadunidense, com base no Ato Internacional de Emergência dos Poderes Econômicos, Ato de Emergências Nacionais e a seção 301 do título 3 do Código dos Estados Unidos, chamando os países estrangeiros de adversários, alega que esses países estão cada vez mais criando e explorando vulnerabilidades nas tecnologias e serviços de informação e comunicação, que armazenam e comunicam vastas quantidades de informações sensíveis, facilitam a economia digital e apoiam a infraestrutura crítica e serviços vitais de emergência, para cometer ações perniciosas, incluindo espionagem econômica e industrial contra os EUA.

O presidente afirma ainda nessa Ordem Executiva que a aquisição /uso irrestrito/ obtenção de informação, tecnologia ou serviços de comunicações desenhados, desenvolvidos, manufaturados ou fornecidos por pessoas jurídicas ou físicas, controladas ou sujeitas à jurisdição ou direção de adversários estrangeiros aumentam a habilidade de tais adversários de criar e explorar vulnerabilidades em tecnologias ou serviços de informação e comunicação,

¹⁶⁵OFFICE OF THE PRESIDENT. *Executive Order*. Disponível em Federal Register :: Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain. Acesso em 11/04/2022.

com efeitos potencialmente catastróficos e, portanto, constituindo uma ameaça incomum e extraordinária à segurança nacional, à política externa e à economia americana como um todo.

A Ordem Executiva segue alertando que, embora a manutenção de um clima aberto de investimento em tecnologia da informação e comunicação na economia dos Estados Unidos em geral seja importante para o crescimento e a prosperidade geral do país, essa abertura deve ser equilibrada pela necessidade de proteger o país contra ameaças à segurança nacional. Para lidar com essa ameaça, são necessárias etapas adicionais para proteger a segurança, a integridade e a confiabilidade das tecnologias e serviços de informação e comunicação fornecidos e usados nos EUA.

A Ordem Executiva proíbe toda transação que envolva tecnologia ou serviços de informação e comunicação projetados, desenvolvidos, fabricados ou fornecidos por pessoas pertencentes a, controladas por ou sujeitas à jurisdição ou direção de um adversário estrangeiro; e a transação que:

(A) representar um risco indevido de sabotagem ou subversão do projeto, integridade, fabricação, produção, distribuição, instalação, operação ou manutenção de tecnologia ou serviços de informação e comunicação nos Estados Unidos;

(B) representar um risco indevido de efeitos catastróficos na segurança ou resiliência da infraestrutura crítica dos Estados Unidos ou na economia digital americana; ou

(C) de outra forma, representar um risco inaceitável para a segurança nacional dos Estados Unidos ou a segurança e proteção dos cidadãos estadunidenses.

As regras e os regulamentos expedidos em consonância com a Ordem podem, entre outras coisas, determinar que países ou pessoas em particular são adversários estrangeiros; identificar pessoas pertencentes, controladas ou sujeitas à jurisdição ou direção de adversários estrangeiros; identificar tecnologias ou países específicos com relação aos quais as transações que envolvem tecnologia ou serviços de informação e comunicação justificam uma avaliação e estabelecer procedimentos para licenciar transações de outra forma proibidas.

Além disso, tecnologias ou participantes específicos no mercado de tecnologia ou serviços de informação e comunicação podem ser reconhecidos como categoricamente incluídos ou excluídos das proibições estabelecidas pela Ordem.

A Ordem ainda delinea o termo “entidade” como uma parceria, associação, *trust*, *joint venture*, corporação, grupo, subgrupo ou outra organização. O termo "adversário estrangeiro" denota qualquer governo estrangeiro ou pessoa não governamental estrangeira envolvida no longo prazo em casos graves de conduta significativamente adversa à segurança nacional dos Estados Unidos ou à segurança e proteção de pessoas dos Estados Unidos.

A Ordem Executiva de Donald Trump, estendida por Biden, cita como documentos internos que legitimam o banimento de certas empresas, as seguintes legislações internas dos EUA: o Ato Internacional de Poderes Econômicos de Emergência (50 U.S.C. 1701 e segs.) (IEEPA- *International Emergency Economic Powers Act*), o Ato Nacional de Emergências (50 U.S.C. 1601 e segs.) e a seção 301 do título 3, do Código dos Estados Unidos.

3.2.2.2 O Ato Internacional de Poderes de Emergência Econômica (IEEPA) e o Ato Nacional de Emergências (NEA)

O Ato Internacional de Poderes Econômicos de Emergência (IEEPA)¹⁶⁶ confere ao Presidente ampla autoridade para regular uma variedade de transações econômicas, depois da declaração da emergência nacional. Trata-se de uma das formas de sanções econômicas disponíveis no ordenamento jurídico estadunidense, assim como o TWEA (*Trading with the Enemy Act*), que o precedeu.

Ao longo do século XX, o Congresso Estadunidense delegou poder crescente ao Presidente para declarar emergências nacionais através de leis. O TWEA foi uma dessas leis, aprovada em 1917 pelo Congresso para regular as transações internacionais com as forças inimigas depois da entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial. O Congresso expandiu o ato durante a década de 1930 para permitir ao presidente declarar emergência nacional em tempos de paz e assumir poderes amplos sobre as transações nacionais e internacionais.

Entre 1945 e o início dos anos 1970, o TWEA tornou-se um meio criticamente importante para impor sanções, como uma parte da estratégia americana na guerra fria. Os Presidentes valiam-se do TWEA para bloquear transações financeiras internacionais,

¹⁶⁶US CONGRESS. *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use*. Congress Research Service, p.1-9.01/08/2020. Disponível em <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/>. Acesso em 06/04/2022.

apreender ativos baseados nos EUA mantidos por estrangeiros, restringir as exportações, modificar regulamentos para impedir a estocagem de ouro, limitar o investimento direto estrangeiro em empresas dos EUA e impor tarifas sobre todas as importações para os Estados Unidos.

Em 1976, o Congresso estadunidense passou o Ato de Emergências Nacionais (NEA) em 1976 e o IEEPA em 1977, com novos limites aos poderes do Presidente. Ambos incluíam requisição de relatórios para aumentar a transparência e o NEA requer que o presidente avalie anualmente a necessidade de estender as emergências.

Assim como o TWEA, o IEEPA também se tornou um meio importante para impor sanções econômicas desde sua criação. Da mesma forma que o TWEA, presidentes estadunidenses também têm usado frequentemente o IEEPA para restringir uma variedade de transações internacionais.

Ao longo do tempo, o uso do IEEPA foi se expandindo. No início, os presidentes preferiam focar em Estados estrangeiros ou seus governos, mas ao longo dos anos, as administrações procuraram, cada vez mais, visar indivíduos, grupos, atores não-estatais como terroristas e pessoas que se engajam em atividades ilícitas de natureza cibernética.

Tipicamente, ao longo da História, as emergências nacionais que invocam o IEEPA duraram quase uma década, embora algumas tenham durado mais. A primeira emergência declarada sob o NEA e IEEPA foi o caso do sequestro dos funcionários da embaixada americana em Teerã em 1979.

O IEEPA concede amplos poderes ao Presidente para controlar transações econômicas. Apesar desses amplos poderes, o Congresso nunca tentou encerrar uma emergência nacional invocando o IEEPA. Em vez disso, o Congresso ordenou ao presidente em várias ocasiões que usasse as autoridades da IEEPA para impor sanções.

O Congresso pode avaliar se o IEEPA equilibra adequadamente a necessidade de ação rápida em um momento de crise com o dever do Congresso de supervisionar a ação executiva. O Congresso também pode considerar o papel do IEEPA na implementação da política externa dos EUA e na tomada de decisões de segurança nacional.

Consoante o artigo 1701, o IEEPA refere-se a uma ameaça incomum e extraordinária que enseja a declaração de emergência nacional, cuja origem é uma ameaça à segurança nacional total ou parcialmente externa. Deve ser uma ameaça à política externa ou à economia americana.

As autoridades atribuídas ao Presidente pelo IEEPA só podem ser exercidas para enfrentar uma situação incomum e extraordinária de ameaça em relação à qual foi declarada uma emergência nacional e não pode ser exercida por nenhum outro motivo.

Conforme o IEEPA, o presidente poderá, de acordo com os regulamentos que prescrever, por meio de instruções ou licenças, investigar, regular ou proibir quaisquer transações em moeda estrangeira, transferências de crédito ou pagamentos entre ou para qualquer instituição bancária, na medida em que tais transferências ou pagamentos envolverem qualquer interesse de um país estrangeiro ou de um nacional dele.

Pode também investigar, regular ou proibir a importação ou exportação de moeda ou valores mobiliários, por qualquer pessoa, ou com relação a qualquer propriedade, sujeita à jurisdição dos Estados Unidos.

O Presidente pode também bloquear, investigar, impedir ou proibir, qualquer aquisição, retenção, uso, transferência, retirada, transporte, importação ou exportação ou exercer qualquer direito, poder ou privilégio em relação a transações envolvendo qualquer propriedade, sujeita à jurisdição dos Estados Unidos.

Além disso, quando os EUA estão envolvidos em hostilidades armadas ou são atacados por um país ou cidadãos estrangeiros, o Presidente pode confiscar qualquer propriedade, sujeita à jurisdição dos Estados Unidos, de qualquer pessoa estrangeira, organização estrangeira ou país estrangeiro que determinou, planejou, autorizou, auxiliou ou se envolveu em hostilidades ou ataques contra os EUA.

Dessa forma, a empresa *Huawei Technologies* foi acusada de violações do IEEPA, principalmente por prover serviços financeiros ao Irã, e obstrução de justiça em relação à investigação dessas violações.

Consoante o NEA¹⁶⁷, uma lei federal promulgada em 14 de setembro de 1976, o Presidente é autorizado a usar poderes especiais durante uma crise, exigência ou circunstâncias emergenciais (outras que não desastres naturais, guerra ou situações similares à guerra). Esses poderes podem estar dispostos explicitamente ou subentendidos pela Constituição.

Há, não obstante, limites e restrições ao Presidente no exercício de seus poderes de emergência. Com a exceção da cláusula de *habeas corpus*, a Constituição não permite a suspensão de nenhuma de suas disposições durante uma emergência nacional. As disputas sobre a constitucionalidade ou legalidade do exercício de poderes de emergência são passíveis de revisão judicial. Tanto o Judiciário quanto o Congresso podem restringir o Executivo em relação aos poderes de emergência, assim como a opinião pública. A Lei Nacional de Emergências eliminou ou modificou algumas concessões estatutárias de autoridade de emergência.

3.2.2.3 Segurança nacional e a Ordem jurídica internacional¹⁶⁸

No quesito da segurança nacional, faz-se importante também mostrar como a questão é tratada no âmbito multilateral. Ainda que os EUA não tenham citado o direito da OMC em suas sanções contra as empresas chinesas, o direito multilateral é importante fonte de referência para a aplicação de sanções embasadas na segurança nacional.

A segurança nacional é tratada no artigo XXI do GATT sobre exceções de segurança. Consoante o artigo XXI, nada no GATT poderá ser interpretado no sentido de exigir que qualquer Parte contratante forneça qualquer informação cuja divulgação seja considerada contrária aos seus interesses essenciais de segurança, ou que impeça qualquer Parte Contratante de tomar as medidas que considere necessárias para a proteção de seus interesses nacionais de segurança relacionados aos materiais cindíveis ou dos quais são derivados, bem como aqueles relacionados ao tráfico de armas, munições e instrumentos de guerra ou aquelas tomadas em tempos de guerra ou outras emergências nas relações internacionais; ou impedir

¹⁶⁷US CONGRESS. *National Emergency Powers*. Congress Research Service, p.1-10. 23/03/2020. Disponível em <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505>. Acesso em 05/04/2022.

¹⁶⁸WTO. *Article XXI Security Exceptions*. 2012, p.559-610.

Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf. Acesso em 05/04/2022.

que qualquer Parte Contratante tome qualquer medida em cumprimento de suas obrigações nos termos da Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e segurança internacionais.

3.2.2.3.1 Interpretação e aplicação do artigo XXI do GATT¹⁶⁹

Durante discussões do Comitê Preparatório do GATT-1947, em resposta a uma consulta sobre o significado dos “interesses de segurança essenciais”, foi afirmado por um dos redatores da carta original que o dispositivo de segurança nacional não poderia ser muito amplo, com a redação se referindo a qualquer medida relacionada aos interesses de segurança nacional de um membro.

Dessa forma, as disposições foram cuidadosamente pensadas para que a segurança nacional abrangesse apenas os reais interesses de segurança e, ao mesmo tempo, limitar a exceção a fim de impedir a adoção dessa cláusula para qualquer tipo de indústria. A disposição não poderia ser muito restrita, para dar espaço à discricionariedade dos países sobre as medidas necessárias para garantir a segurança nacional. Por outro lado, o dispositivo não poderia ser muito amplo, de modo a permitir que os países, sob o disfarce da segurança nacional, adotassem medidas que, na verdade, tivessem escopo puramente comercial.

Durante a discussão da queixa da Tchecoslováquia na Terceira Sessão em 1949, foi decidido que *“todo o país deve ser o juiz de última instância em questões relacionadas a sua própria segurança”*⁶⁷. Em contrapartida, todas as Partes Contratantes deveriam tomar cuidado para não tomar nenhuma medida que pudesse ter o efeito de comprometer o GATT.

Em novembro de 1975, por exemplo, a Suécia introduziu um sistema global de quota de importação para certos calçados. O governo sueco considerou que a medida foi tomada em conformidade com o Artigo XXI e afirmou que a redução da produção interna se tornou uma ameaça crítica ao planejamento emergencial de defesa econômica da Suécia como parte integrante da política de segurança do país. Para isso, seria preciso a manutenção de um mínimo de capacidade produtiva em certas indústrias vitais. Essa capacidade seria indispensável para prover a segurança dos produtos essenciais em caso de guerra ou outra emergência relacionada às relações internacionais. Na discussão dessa medida no Conselho

¹⁶⁹WTO. *Article XXI Security Exceptions*. 2012, p.559-610.

Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf. Acesso em 05/04/2022

do GATT, muitos países expressaram dúvidas em relação à justificação dessas medidas à luz do GATT. A Suécia notificou a rescisão das quotas em relação a calçados de couro e plástico em julho de 1977.

O embargo dos EUA ao comércio com Cuba, que foi imposto por meio da Proclamação 3447 do Presidente dos EUA em 3 de fevereiro de 1962, foi notificado por Cuba no inventário das medidas não-tarifárias. Os EUA invocaram o artigo XXI como justificativa para sua ação.

De forma geral, é possível perceber que a exceção de segurança nacional foi adotada de forma bastante genérica no GATT-1947. Com a criação da OMC em 1995, no entanto, apenas um caso teve como objeto principal a segurança nacional.¹⁷⁰

Em 2016, a Ucrânia requereu consultas à Federação Russa no tocante a múltiplas restrições ao tráfego e trânsito de mercadorias para terceiros países que vinha sofrendo. Em 9 de fevereiro de 2017, a Ucrânia requereu a instalação de um painel, o que foi deferido pelo Órgão de Solução de Controvérsias (*Russia- Transit in Traffic- DS 512*). A principal alegação de defesa da Rússia para suas medidas de bloqueio era justamente relacionada à segurança nacional. A decisão do Painel foi publicada em 05/04/2019.

O Painel decidiu que a exceção de segurança nacional conforme o artigo XXI (b) não poderia ser totalmente auto julgada¹⁷¹ e, portanto, teria o poder de revisar o cumprimento das exigências dos parágrafos do artigo, em vez de deixá-lo ao livre arbítrio do invocador. Destarte, o Painel rejeitou o argumento da Rússia que o Painel não possuía jurisdição para rever sua invocação do dispositivo art. XXI (b) (III). No caso, porém, o Painel constatou que, a partir de 2014, existia, de fato, uma situação de “emergência nas relações internacionais”, conforme a acepção do artigo, devido à situação das relações bilaterais entre Rússia e Ucrânia depois da invasão da Crimeia em 2014, consistindo em situação análoga à de conflito armado. Da mesma forma, as medidas russas teriam sido tomadas em tempo dessa emergência, conforme também requer o artigo.

¹⁷⁰WTO. *Article XXI Security Exceptions*. 2012.p.559-610.

Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf. Acesso em 05/04/2022.

¹⁷¹WTO. *Russia – Traffic in Transit (DS512)*. Disponível em WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries – 1995–2016. Acesso em 11/04/2022.

O Painel deixou claro, no entanto, que, embora caiba a cada membro definir por si mesmo seus interesses de segurança, tais interesses essenciais de segurança devem ser suficientemente articulados para demonstrar sua veracidade. Além disso, a obrigação de boa-fé também exige que as medidas em questão atendessem a um requisito mínimo de plausibilidade em relação aos interesses essenciais de segurança oferecidos, ou seja, que não fossem implausíveis como medidas de proteção desses interesses. O Painel concluiu que, levando em conta a existência de uma situação de “emergência nas relações internacionais” depois da invasão de 2014, a Rússia havia cumprido os requisitos para invocar o Art. XXI(b)(III) em relação às medidas em questão.

3.2.3 Argumento de Violação de direitos humanos por parte da China

Em 7 de outubro de 2019¹⁷², a administração Trump colocou 28 empresas chinesas em uma *blacklist* com a justificativa de abusos de direitos humanos na província chinesa de *Xinjiang*, bloqueando tais empresas de comprar produtos estadunidenses. As violações de direitos humanos seriam contra a minoria Uigur no Oeste da China e outras minorias muçulmanas em *Xinjiang*, de acordo com o *Department of Commerce*.

Entre as entidades colocadas na lista estavam empresas como a *Hikvision* e a *Dahua Technology*, duas das maiores empresas de vigilância. Na lista também estão empresas de inteligência artificial, reconhecimento de voz e de dados, assim como outras empresas de segurança local e provincial que teriam ajudado a construir um “Estado policial” em *Xinjiang*. De acordo com o documento, essas entidades estão envolvidas com a implementação de uma campanha chinesa de repressão, detenção arbitrária de massa e vigilância de alta tecnologia.

As violações de direitos humanos compreendem, segundo acusações, a detenção de uigures e outras minorias étnicas muçulmanas em campos de internamento em *Xinjiang*. Pequim teria construído um grande sistema de vigilância como forma de combater o extremismo islâmico. Os uigures, o maior grupo étnico em *Xinjiang*, no entanto, alegam que o governo chinês está tentando suprimir sua cultura e religião.

¹⁷²OFFICE OF THE PRESIDENT. *Addition of Certain Entities to the Entity List*. Federal Register. 10/09/2019. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22210/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list>. Acesso em 06/05/2020

Tal sistema de vigilância seria operado por companhias chinesas de tecnologia, que os EUA acusam de estarem auxiliando o regime chinês como instrumento de autoritarismo por parte do Partido Comunista para subjugar a minoria uigur. As tecnologias de reconhecimento facial e câmeras de vigilância fariam parte do arsenal do governo chinês para controlar a população muçulmana da região.

As empresas adicionadas incluem: *Megvii*, *SenseTime* e *Yitu Technologies* relacionadas à inteligência artificial; *iFlyatek* de reconhecimento de voz, *Xiamen Meiya Pico Information Company*, uma companhia de dados forenses, *Yixin Science e Technology Company*, relacionada à nanotecnologia.

Algumas companhias têm como especialidade sistemas de reconhecimento facial, software de reconhecimento de voz, câmeras de vigilância e sistemas de rastreamento de telefones vendidos em grande parte para as forças de segurança da China. Outras têm objetivo de construir sistemas que possam filtrar conteúdo de mídia social e produtos que possam ajudar os médicos a alcançar diagnósticos de câncer.

Para a fabricante de câmeras de vigilância *Hikvision*, que produz uma parte substantiva das câmeras de segurança do mundo, o impacto pode ser considerável. Embora a empresa tenha que substituir alguns chips fabricados nos EUA colocados em suas câmeras de última geração, a maior parte do impacto viria nos servidores de *back-end* que ajudam a analisar as filmagens como parte de seus sistemas de segurança. O impacto é ainda maior em termos de ambições de maiores vendas. A *Hikvision* trabalhou para cortejar o mercado estadunidense, conquistando vários clientes conectados por meio de lobby.¹⁷³

Para aqueles focados em software de inteligência artificial, como *Yitu* e *Megvii*, o impacto direto não é tão significativo¹⁷⁴. No entanto, colocá-las na lista pode impactá-las de outras maneiras. As empresas de inteligência artificial da lista têm parcerias com empresas de software americanas, além de conexões com universidades dos EUA e têm tentado contratar

¹⁷³MOZUR; SWANSON. *Us to blacklist 28 chinese entities over abuses in Xinjiang*. 07/10/2019. New York Times. Disponível em <https://www.nytimes.com/2019/10/07/us/politics/us-to-blacklist-28-chinese-entities-over-abuses-in-xinjiang.html>. Acesso em 05/06/2020.

¹⁷⁴*Ibidem*.

talentos estrangeiros. Em todos esses casos, os bloqueios provavelmente dificultarão seus esforços.

A Lista de Entidades identifica organizações que os EUA acreditam estarem envolvidas ou representarem um risco significativo de estar ou se envolver em atividades contrárias aos interesses de segurança nacional ou de política externa dos Estados Unidos.

Os Regulamentos de Administração de Exportação (EAR) impõem licença adicional e limita as exceções de licença para exportações, reexportações, e transferências nos EUA para as entidades listadas. A política de revisão de licença para cada entidade listada é identificada na coluna "Política de revisão de licenças" na Lista de entidades.

De acordo com o § 744.11 (b) da EAR, o ERC (*End-User Review Committee*) determinou que o Departamento de Segurança Pública do Governo da Região Autônoma de *Xinjiang*, onde habitam as pessoas da minoria étnica Uigur, dezoito de seus departamentos de segurança pública municipais e subordinados estariam realizando atividades contrárias aos interesses da política externa dos Estados Unidos.

Especificamente, essas entidades foram implicadas em graves violações de direitos humanos e abusos na implementação da campanha de repressão arbitrária com detenção em massa de uigures e outras minorias étnicas, além do emprego de vigilância de alta tecnologia contra uigures, cazaques e outros membros de Grupos minoritários muçulmanos no *Xinjiang*.

Tais ações seriam contrárias aos compromissos internacionais da China em relação aos direitos humanos ao contrariar liberdades civis como liberdade de opinião, liberdade de pensamento, consciência e religião, liberdade de locomoção, entre outros, conforme presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966.

Sob Biden, em 2021, o Congresso americano aprovou o Ato de Trabalho Forçado dos Uigures, que banuiu todos os produtos importados da Província de Xinjiang. O Presidente Biden assinou a lei em 23 de dezembro de 2021.¹⁷⁵

3.3 Outros Aspectos doutrinários da disputa comercial

Nessa seção, é importante analisar a interpretação da doutrina sobre alguns dos dispositivos do GATT invocados na disputa comercial entre EUA e China, entre eles: o tratamento de nação mais favorecida (MFN), a exceção de moral pública do artigo XX e de segurança nacional do artigo XXI, a questão da transferência de tecnologia no Acordo TRIPS e a jurisdição obrigatória do SSC, conforme artigo 23 do ESC.

Consoante destacam Van den Bossche e Zdouc¹⁷⁶, o artigo I:1 do GATT 1994 proíbe a discriminação de produtos semelhantes originários ou destinados para diferentes países. O principal propósito da obrigação de tratamento MFN do artigo I:1 é garantir que a todos os membros da OMC seja garantida igualdade de oportunidade para importar de ou exportar para outros membros. O Artigo I:1 proíbe a discriminação *de jure* e *de facto*. A importância de eliminar a discriminação também está mencionada no Preâmbulo do Acordo de Marrakesh, como um dos principais meios pelos quais os objetivos da OMC devem ser atingidos¹⁷⁷. As medidas unilaterais impostas pelos EUA especificamente contra produtos chineses são incompatíveis com esse princípio fundamental do comércio internacional. Conforme o Órgão de Apelação observou no caso *EC – Tariff Preferences (2004)*:¹⁷⁸

“Está bem estabelecido que o princípio MFN incorporado no Artigo I:1 é uma ‘pedra angular do GATT’ e ‘um dos pilares do sistema de comércio da OMC’, que tem servido consistentemente como base e impulso para concessões nas negociações comerciais.”

No caso *EC – Bananas III (1997)*, o Órgão de Apelação afirmou, em relação às obrigações de não discriminação, como do artigo I:1:

¹⁷⁵CHINA BRIEFING. *US-China relations in the Biden Era*. Disponível em US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline - China Briefing News (china-briefing.com). Acesso em 10/04/2022.

¹⁷⁶BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.610.

¹⁷⁷*Ibidem*. p.613.

¹⁷⁸WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- EC – Tariff Preferences (2004)*. p.40. Disponível em Microsoft Word - 246ABR.doc (wto.org). Acesso em 21/04/2022.

“A essência das obrigações de não discriminação é que os produtos similares devem ser tratados de forma igual, independentemente da sua origem. Como nenhum participante contesta que todas as bananas são produtos semelhantes, as disposições de não discriminação se aplicam a todas as importações de bananas, independentemente de se e como um membro categoriza ou subdivide essas importações por razões administrativas ou outras.”¹⁷⁹

No caso *Brazil – Taxation (2019)*, o Painel considerou que as reduções de impostos acordadas para veículos automotores do Mercosul e do México, e não a outros membros da OMC, constituíam uma vantagem na concepção do artigo I:1, já que as isenções fiscais diminuíaam o peso dos impostos para os veículos do Mercosul e México, mudando as condições de competição em relação aos outros membros da OMC.¹⁸⁰

Conforme o Painel¹⁸¹:

“O Painel entende que existe uma ‘vantagem’ no sentido do Artigo I:1 do GATT 1994 quando uma medida altera as condições de concorrência de certos produtos importados em relação a outros produtos similares importados. Aplicando isso à presente disputa, o Painel considera que as reduções de impostos contestadas sob o Artigo I:1 de fato atuam como vantagens em relação a produtos importados similares que não recebem essa redução de imposto. Na medida em que um produto recebe uma carga tributária menor do que outro produto similar, há uma mudança nas condições de concorrência do produto similar em relação ao produto menos tributado. O Brasil não apresentou nenhum argumento em contrário. O Painel conclui, portanto, que as reduções de impostos concedidas nos Artigos 21 e 22(I) do Decreto 7.819/2012 a veículos automotores importados de membros do MERCOSUL e do México, e não concedidas a outros membros da OMC, constituem vantagens na aceção do Artigo I:1 do GATT 1994.”

Bossche e Zdouc ainda descrevem quatro questões que devem ser respondidas para determinar se uma medida que afeta o comércio em bens é consistente com a obrigação de tratamento MFN do artigo I:1: 1) se a medida em questão está coberta pelo dispositivo; 2) se a medida garante uma “vantagem”; 3) se os produtos afetados são semelhantes e 4) se a vantagem em questão é acordada imediata e incondicionalmente para todos os produtos semelhantes em questão, independentemente de sua origem ou destino.¹⁸²

Importante ressaltar que, à parte das exceções de tratamento MFN, há também exceções sob os artigos XX, XXI e XXIV. Uma importante exceção ainda é a disposição da Cláusula de Habilitação, que permite, sob certas condições, que membros de países

¹⁷⁹WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- EC – Bananas III (1997)*. p.83. Disponível em directdoc.aspx (wto.org). Acesso em 20/04/2022.

¹⁸⁰BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.621.

¹⁸¹WTO. *Relatório do Painel Brazil– Taxation (2019)* p.264. Disponível em directdoc.aspx (wto.org). Acesso em 21/05/2022.

¹⁸² BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.616.

desenvolvidos concedam tratamento tarifário preferencial às importações de produtos semelhantes de países em desenvolvimento. Essa exceção permite que os membros se desviem da obrigação de tratamento MFN do artigo I:1 para promover o progresso econômico dos membros em desenvolvimento.

A promoção da saúde pública, a segurança do consumidor, o meio ambiente, emprego, desenvolvimento econômico, moral pública, ordem e segurança nacional são tarefas centrais dos governos. Para proteger e promover tais valores sociais, os governos podem tomar medidas ou adotar legislações que constituam barreiras ao comércio. Nesse sentido, o artigo XX¹⁸³ é relevante e será invocado por um membro apenas quando medida de outro membro for considerada inconsistente tais objetivos sociais. Nesse caso, o artigo XX é invocado para justificar a tomada de uma medida inconsistente com o GATT. O dispositivo intenta fazer um balanço entre a liberalização comercial, o acesso aos mercados, as regras de não discriminação e os valores e interesses sociais.

Importante mencionar também que o artigo XX permite, dentro de certas condições, o descumprimento de dispositivos do GATT, mas não de compromissos em outros acordos, mesmo sob a OMC, exceto quando há disposições assim determinando, que podem ser explícitas, como no caso do artigo 3 do TRIMS e 24.7 do Acordo de Facilitação de Comércio ou implícitas ou no caso do parágrafo 5.1 do Protocolo de Acesso da China. Esse entendimento foi consolidado no caso *China – Publications and Audiovisual Products (2010)* perante o Órgão de Solução de Controvérsias.¹⁸⁴

Conforme o Painel¹⁸⁵:

“De fato, os compromissos de direitos comerciais da China nos termos do parágrafo 5.1 não excluem a aplicação de medidas que limitem tais direitos comerciais e sua justificativa sob o Artigo XX do GATT. O direito da China de implementar tais restrições ou proibições como forma de proteger sua moral pública é inquestionável e totalmente coberto pelo Artigo XX do GATT. Assim, fica claro que, em algumas circunstâncias, a consecução desse objetivo implicará necessariamente a limitação do direito de importar mercadorias para a China. No caso em tela, os Estados Unidos estão, de fato, reclamando dos efeitos de uma medida totalmente

¹⁸³BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.1000-1014.

¹⁸⁴*Ibidem*, p.1009.

¹⁸⁵WTO. *Relatório do Painel China – Publications and Audiovisual Products (2010)*. p.62. Disponível em Microsoft Word - 2995da.doc (wto.org). Acesso em 21/05/2022.

compatível com outra disposição do Acordo da OMC. Nessa medida, a China alega que o Artigo XX do GATT é indiscutivelmente parte do Acordo da OMC e, portanto, é relevante no contexto do parágrafo 5.1 do Protocolo de Adesão da China.”

Para avaliar se uma medida foi desenhada para proteger a moral pública, o Painel entende que deve preliminarmente determinar qual o objetivo de política está sendo perseguido e se o objetivo dessa medida está dentro do escopo do artigo XX-a. Em caso afirmativo, pode analisar se a medida foi desenhada para proteger a moral pública, o que nem sempre é simples.¹⁸⁶

Por exemplo, no caso *Brazil – Taxation (2019)*¹⁸⁷, o Brasil invocou o artigo XX (a) para justificar os aspectos discriminatórios do Programa de Apoio ao Desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos para a TV digital (PATVD). De acordo com o Brasil, a desigualdade regional brasileira exigia discriminações tributárias do programa para proteger a moral pública. Segundo o Painel, essa preocupação brasileira estava dentro do escopo das preocupações de moral pública¹⁸⁸:

“O Painel, portanto, conclui que o Brasil demonstrou que existe uma preocupação na sociedade brasileira com a necessidade de superar a exclusão digital e promover a inclusão social, e que tal preocupação está no âmbito da ‘moral pública’ conforme definida e aplicada pelo Brasil.”

No caso *US- Tariff Measures (2020)* já descrito, o principal argumento estadunidense foi justamente a moral pública. Importante salientar que o Painel considerou possível que o desrespeito aos direitos de propriedade intelectual se enquadrasse no conceito de moral pública estadunidense. O problema, na visão do Painel, foi mostrar uma causalidade entre os produtos que teriam valores acrescentados por tarifas e o intento de proteger a moral pública do país.

Em relação à segurança nacional, ainda que os EUA não tenham invocado o sistema multilateral e agido unilateralmente, a existência de uma exceção de segurança nacional no âmbito multilateral fornece o substrato teórico para a atuação estadunidense. Tradicionalmente, nas relações internacionais, a segurança nacional tem precedência sobre os

¹⁸⁶ BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.1041.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p.1044.

¹⁸⁸ WTO. *Relatório do Painel Brazil– Taxation (2019)* p.185. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://directdoc.wto.org). Acesso em 21/05/2022.

benefícios do comércio. Isso pode ser o caso em três tipos de situação. Primeiramente, quando os Estados consideram necessário restringir o comércio para proteger uma produção nacional estratégica da importação estrangeira. O julgamento de qual produção deve ser considerada estratégica varia muito entre os países e é, em grande medida, um julgamento político. Alguns membros argumentam que as indústrias que equipam as forças armadas, as que produzem alimentos básicos e gasolina ou aço são de importância “estratégica”.¹⁸⁹ Em segundo lugar, os Estados podem querer usar, multilateral ou unilateralmente, sanções comerciais, como instrumento de política externa, contra outros Estados que violem o direito internacional ou adotem políticas consideradas inaceitáveis ou indesejáveis. Terceiro, os Estados podem querer proibir a exportação de armas ou outros produtos de uso militar para países com os quais não mantêm relações amistosas.¹⁹⁰

Os membros não devem, no entanto, abusar das exceções do artigo XXI como meio de evitar suas obrigações sob o GATT 1994¹⁹¹. Um membro da OMC que invocar o Artigo XXI deve articular suficientemente seus interesses de segurança, embora seja o próprio membro que faça o julgamento. No entanto, a obrigação de interpretar e aplicar o artigo XXI deve ser feita de boa-fé, atentando para a conexão entre os interesses essenciais de segurança e a medida em questão, que deve ter um mínimo de plausibilidade em relação aos interesses essenciais de segurança do país.

Aqui é importante uma reflexão sobre a razão pela qual os EUA evitaram trazer o caso ao sistema multilateral com base no artigo XXI, embora tivessem alegado exceções de segurança nacional contra a possibilidade de espionagem pela empresa chinesa Huawei. A fragilidade das alegações e a ausência de provas concretas de espionagem chinesa criariam um precedente desfavorável ao país na OMC. Como decidido no caso *Russia- Traffic in Transit (2019)*, o Painel tem jurisdição para avaliar a plausibilidade da exceção de segurança nacional alegada.

Na seara de propriedade intelectual, Bossche e Zdouc lembram que as obrigações de não discriminação, de tratamento nacional e tratamento NMF também se aplicam no contexto

¹⁸⁹ BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.1087.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p.1087.

¹⁹¹ *Ibidem*, p.1103.

do Acordo TRIPS¹⁹². No entanto, existem algumas diferenças na redação do TRIPS em relação às obrigações de tratamento nacional e de tratamento NMF do GATT e do GATS, a fim de levar em conta a natureza intangível dos direitos de propriedade intelectual. Os EUA acusam a China de tratamento diferenciado para empresas estrangeiras ao exigir transferência de tecnologia, violando tais dispositivos.

Os objetivos do TRIPS¹⁹³, conforme o Preâmbulo, visam promover a efetiva e adequada proteção dos direitos de propriedade intelectual e garantir que essas medidas e procedimentos para proteção não se tornem, por sua vez, barreiras ao comércio. Todavia, tais objetivos, conforme aponta Thomas Cottier, estão muitas vezes em conflito. A falta de proteção à propriedade intelectual equivale a restrições ao acesso a mercado, pois a ausência de proteção pode levar à substituição por produtos genéricos, ao passo que a falta de limitação ao direito de propriedade intelectual pode restringir o comércio de bens e serviços. Portanto, o desafio é equilibrar esses objetivos de política contrastantes, que geralmente antagonizam países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

O TRIPS visa, portanto, alcançar esse equilíbrio, incentivando a inovação, de um lado e, de outro, possibilitando o acesso aos resultados para quem precisa deles. O artigo 7, (“Objetivos”) reflete isso:

“A proteção e o cumprimento dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e a transferência e disseminação de tecnologia, para benefício mútuo dos produtores e usuários do conhecimento tecnológico e de maneira conducente ao bem-estar social e econômico, e ao equilíbrio de direitos e obrigações.”

As obrigações aplicam-se apenas aos direitos de propriedade intelectual cobertos pelo Acordo TRIPS, incluindo as convenções incorporadas, e a “nacionais”, conforme definido no Artigo 1.3 do Acordo TRIPS, em vez de "produtos semelhantes" ou "serviços ou provedores de serviços semelhantes”, como é o caso do GATT 1994 e do GATS, respectivamente.¹⁹⁴ Vale ressaltar que tanto as obrigações de tratamento nacional quanto as obrigações de tratamento MFN no Acordo TRIPS estão sujeitas a exceções específicas.

¹⁹²BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.1830.

¹⁹³ *Ibidem*, p.1760.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p.1830.

Ressalta-se ainda que o artigo 67 do TRIPS obriga os membros desenvolvidos a fornecer assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, em termos mutuamente acordados. Além disso, países ricos são também obrigados, conforme previsão do Artigo 66.2 do TRIPS a prover incentivos a empresas e instituições para promover a transferência de tecnologia para países menos desenvolvidos, de forma que eles possam criar uma base tecnológica consistente.¹⁹⁵Tais dispositivos são mais favoráveis ao lado chinês, que tem interesse na transferência tecnológica.

Já o SSC da OMC, conforme Bossche e Zdouc¹⁹⁶, ao contrário de outros mecanismos de solução de controvérsias entre Estados, como a Corte Internacional de Justiça, tem jurisdição compulsória e exclusiva para as disputas entre os membros. Além disso, é exclusivamente contencioso e não consultivo. Não exige, como em outros mecanismos, a explícita aceitação de sua jurisdição para julgar as disputas, já que a qualidade de membro da OMC já constitui um consentimento da jurisdição do SSC da OMC.

A jurisdição *ratione materiae* do SSC concerne os “acordos cobertos” nas disputas entre os membros da OMC. Os Acordos cobertos referem-se àqueles listados no apêndice do ESC e incluem o GATT 1994 e todos os outros acordos de comércio em bens, o GATS, TRIPS, o ESC e o Acordo de Compras Governamentais da OMC. Fica claro que o escopo de sua jurisdição é muito amplo, incluindo disputas sobre direitos aduaneiros, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios, serviços, direitos de propriedade intelectual etc.¹⁹⁷

O principal objetivo e propósito do SSC da OMC é solucionar disputas entre os membros da organização, de forma a prover segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. Conforme aponta o artigo 23 do ESC, os membros devem resolver suas disputas com outros membros, a respeito do cumprimento de obrigações da OMC, por meio dos procedimentos multilaterais do ESC e não por ação unilateral. Nesse contexto, as preocupações com ações unilaterais tomadas pelos EUA contra os países que consideravam

¹⁹⁵BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.1828.

¹⁹⁶*Ibidem*, p.353-354.

¹⁹⁷*Ibidem*.

violadores das leis do GATT foram a principal motivação por trás das negociações da Rodada Uruguai sobre solução de controvérsias, que acabaram resultando no ESC.¹⁹⁸

Em relação à possibilidade de os membros renunciarem a seu direito sob as regras do ESC de recorrer ao SSC da OMC, o Órgão de Apelação ressaltou no caso *Peru – Agricultural Products (2015)* o que já havia consolidado anteriormente¹⁹⁹:

"(..) a renúncia de direitos conferidos pelo ESC não pode ser presumida levemente e que a linguagem dos Acordos deve revelar claramente que as partes pretendiam abrir mão de seus direitos".

No caso em tela²⁰⁰, a questão era saber se a Guatemala havia renunciado a seu direito de contestar o sistema de faixa de preço do Peru quando concordou, no acordo de livre comércio entre os dois países, com a manutenção desse mecanismo. O Órgão de Apelação observou que, ainda que o artigo 3.7 do ESC reconheça que as Partes podem acordar uma solução, os membros não podem renunciar a seus direitos e obrigações sob o ESC. Citando o artigo 23 do Entendimento, o Órgão de Apelação ressaltou que os membros devem recorrer e cumprir as regras e procedimentos do ESC quando buscarem reparações²⁰¹:

"Embora o Artigo 3.7 do ESC reconheça que as Partes podem entrar em uma solução mutuamente acordada, não consideramos que os membros possam abrir mão de seus direitos e obrigações sob o ESC além da resolução de disputas específicas. A esse respeito, lembramos que o Artigo 23 do ESC determina que '[quando] os membros buscam a reparação de uma violação de obrigações ou outra anulação ou prejuízo de benefícios sob os acordos cobertos ou um impedimento para a realização de qualquer objetivo dos acordos cobertos, devem recorrer e respeitar as regras e procedimentos deste Entendimento.' "

Nesse contexto, o Órgão de Apelação concluiu que a Guatemala não agiu de forma contrária às obrigações de boa-fé dos Artigos 3.7 e 3.10 quando iniciou os procedimentos para contestar a compatibilidade do sistema de preços do Peru com as regras da OMC²⁰²:

¹⁹⁸BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.509.

¹⁹⁹WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- Peru – Agricultural Products (2015)*, p.20. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://directdoc.wto.org). Acesso em 20/04/2022.

²⁰⁰BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom, p.147-148

²⁰¹WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- Peru – Agricultural Products (2015)*, p.21. Rodapé 106. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://directdoc.wto.org). Acesso em 20/04/2022.

²⁰²WTO. *Relatório do Órgão de Apelação Peru – Agricultural Products (2015)*, p.21. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://directdoc.wto.org). Acesso em 20/04/2022.

“(...) não consideramos que exista uma estipulação clara de uma renúncia do direito da Guatemala de recorrer ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC neste caso em relação ao ESC ou no contexto do mesmo. Chegamos às conclusões acima independentemente do status do tratado de livre comércio como não sendo ratificado por ambas as Partes. Consequentemente, não vemos de que forma a Guatemala poderia ser considerada como tendo agido de forma contrária às suas obrigações de boa fé de acordo com os Artigos 3.7 e 3.10 do ESC quando iniciou este processo para contestar a consistência do PRS (price range system) com os acordos cobertos pela OMC. Portanto, confirmamos a conclusão do Painel nos parágrafos 7.96 e 8.1.a do Relatório do Painel, de que ‘não há evidência de que a Guatemala tenha instaurado este processo de maneira contrária à boa-fé.’”

No cenário da disputa comercial EUA-China, havia necessidade de jurisdição obrigatória do Órgão de Solução de Controvérsias, mas os EUA decidiram impor medidas unilateralmente. O correto seria, primeiramente, requerer a instalação de um painel, depois da etapa de consultas restar infrutífera, e só a partir da decisão deste seria possível aplicar medidas retaliatórias em virtude das práticas chinesas de transferência de tecnologia, consideradas ilegítimas. Os EUA chegaram a argumentar que a China havia abdicado de seu direito de resolução de disputas na OMC devido ao *Phase One Agreement*, mas o argumento foi refutado pelo Painel.

4. CAPÍTULO 3: A TECNOLOGIA COMO CENTRO DA DISPUTA HEGEMÔNICA

É possível definir tecnologia de forma ampla como o conhecimento e informação necessários para produzir bens e serviços, assim como métodos e processos usados para solucionar problemas práticos, técnicos e científicos. Por meio da tecnologia, é possível remover obstáculos físicos para diminuir distâncias, graças a ferrovias, navios, automóveis e aviões ou obstáculos imateriais para a disseminação de ideias e ideologias com o desenvolvimento do rádio, da televisão, da comunicação por satélite e da internet.

A tecnologia representa também a possibilidade de gerar poder econômico e militar e tem direta influência na geopolítica mundial. A tecnologia não é estática, pois pesquisadores em universidades e institutos de pesquisa governamentais e privados, indústrias, universidades e até inventores individuais estão continuamente mudando o ambiente tecnológico.

A vanguarda tecnológica sempre representou um instrumento essencial para as nações que buscam estender seu domínio geopolítico. No século XV, o infante português D. Henrique, fundou a Escola de Sagres em Portugal, na qual a arte da navegação era desenvolvida e aperfeiçoada. O desenvolvimento tecnológico com o desenvolvimento dos instrumentos marítimos como o astrolábio, a bússola, a balestilha e o quadrante seriam essenciais para que os navegadores portugueses e, mais tarde os espanhóis pudessem lançar-se no oceano Atlântico e iniciar as Grandes Navegações, que culminariam com a hegemonia de Portugal e Espanha no mundo de então.

No século XVIII, a Revolução Industrial daria proeminência ao poderio inglês e sua hegemonia perduraria por um longo período. A primazia inglesa no desenvolvimento industrial só foi possível pelo desenvolvimento tecnológico, com diversas inovações que tornaram possível que a Inglaterra se tornasse a pioneira da industrialização. Entre tais invenções citam-se a máquina a vapor de Thomas Newcomen, aperfeiçoada por James Watt em 1769, a máquina de Hargreaves em 1767 (uma produtiva máquina de fiar), também o tear hidráulico de Arkwright em 1768, a máquina Crompton, o tear mecânico de Cartwright, entre outras.

A disputa tecnológica também era importante na guerra fria, quando Estados Unidos e URSS empreenderam uma histórica corrida espacial. Os soviéticos, em outubro de 1957, lançaram ao espaço o primeiro satélite artificial do mundo, o Sputnik, e, em abril de 1961, lançaram o primeiro voo tripulado, com o astronauta Yuri Gagarin. Em 1969, os EUA, com a missão Apollo 11, enviaram os astronautas Neil Armstrong e Buzz Aldrin à Lua. No campo bélico, a corrida armamentista também exigia um alto grau de vanguarda tecnológica, no campo nuclear, por exemplo. A vitória do campo capitalista na guerra fria também foi também resultado da inquestionável defasagem tecnológica do bloco soviético, que não conseguiu acompanhar as inovações tecnológicas que nasceram da terceira revolução industrial, mais centrada na robótica, na eletrônica, na biotecnologia e na química fina.

Da mesma forma, a disputa entre EUA e Japão na década de 1980, teve em seu centro a questão tecnológica. A ascensão japonesa embasou-se em seu dinamismo em áreas de alta tecnologia como eletrônicos e robótica. Tal situação levaria os EUA a agirem para conter o crescimento econômico japonês de forma que não perdessem a posição de vanguarda. A situação atual com a China em muito se assemelha com a situação do Japão na década de 1980, já que novamente um país asiático ameaça a hegemonia americana por seu dinamismo em setores de tecnologia avançada.

Assim como em momentos históricos anteriores, a conjuntura atual também marca uma grande rivalidade tecnológica entre as duas maiores potências econômicas do planeta. A supremacia tecnológica está no centro da “guerra” comercial entre China e EUA e permeia os principais argumentos jurídicos apresentados. Há a preocupação com a violação dos direitos de propriedade intelectual por parte de parceiros chineses de empresas americanas, com a segurança nacional na atuação da empresa *Huawei* e com as empresas tecnológicas de vigilância de massa na região autônoma de *Xinjiang* na China.

Importante ressaltar que, depois do fim da guerra fria²⁰³, um mundo caracterizado por maior interconexão e interdependência emergiu. O desenvolvimento da tecnologia fortaleceu as ligações entre os povos. Nesse contexto, um novo conceito de “geopolítica digital” surgiu,

²⁰³TEKIR, Gökhan. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p.113-135.

que envolve redes transnacionais difusas com alta conectividade entre atores não-estatais, empresas multinacionais, plataformas, infraestruturas e Estados. O confronto EUA-China é a manifestação dessa nova dimensão da competição geopolítica. O acesso às redes digitais e aos dados são os principais elementos dessa nova competição.

Os EUA têm capital abundante, o que permite ao país investir grandes quantias em P&D. O país tem instituições acadêmicas muito respeitadas e um sistema que atrai os melhores cientistas de todo o mundo. A China, por outro lado, tem um capital humano muito grande e com uma qualificação cada vez maior, e vem crescendo em número de estudantes em áreas relacionadas à ciência, tecnologia, engenharia e matemática e em número de tecnologias patenteadas.

A administração do presidente Trump, em continuidade com Biden, enfatizou que políticas tecnológicas chinesas são um perigo à segurança nacional e econômica americana. A Estratégia de Segurança Nacional de 2017 descreve a China e a Rússia como países rivais determinados a fazer o mundo menos livre e menos justo, expandir suas capacidades militares, controlar informação e dados e reprimir suas sociedades e expandir sua influência. Além disso, em junho de 2018, a Casa Branca elaborou um relatório intitulado: *“Como a agressão econômica da China ameaça a tecnologia e a propriedade intelectual dos Estados Unidos e do mundo”*²⁰⁴, alegando que a China usa sua política industrial, apropriação de propriedade intelectual financiada pelo Estado, transferência forçada de tecnologia e aquisições estrangeiras para ter acesso às “joias” da coroa da tecnologia americana.

Essa guerra tecnológica tem o potencial de dividir o mundo em esferas de influência, criando uma cortina de ferro tecnológica e, por isso, tem relevância muito grande para o futuro da comunidade internacional. No contexto de separação das duas maiores potências mundiais, os países terão que escolher entre usar as tecnologias chinesas e aquelas de origem americanas. Por exemplo, em metade do mundo, a predominância seria de empresas chinesas como *Baidu, Huawei, Alibaba* e *WeChat*; enquanto em outra metade seria a de empresas

²⁰⁴WHITE HOUSE OFFICE OF TRADE AND MANUFACTURING POLICY. *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*. 2018. Disponível em Office of Trade & Manufacturing Policy Report: “How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World” – The White House (archives.gov). Acesso em 14/02/2021.

como *Amazon, Google, Facebook, Tesla e Ericsson*. Essa “cortina de ferro digital” seria a área mais importante de uma nova guerra fria entre duas superpotências, ao contrário da corrida armamentista e nuclear, que foram o foco da guerra fria entre soviéticos e estadunidenses. As empresas americanas que têm atuação na China, como *Apple, Intel, Samsung, Oracle e Amazon* teriam que sair do território chinês caso essa separação total ocorresse.

A guerra tecnológica entre EUA e China envolve todos os países do mundo, que atualmente têm sido instados a não usar a tecnologia da empresa chinesa *Huawei* pelos EUA, em uma tentativa de conter a China. No entanto, ao contrário da guerra fria, quando os soviéticos eram pouco integrados à economia mundial, a tarefa americana agora é bem mais difícil, pois a China integrou-se à economia mundial de forma muito intensa nas últimas duas décadas e a tarefa de isolar a empresa *Huawei* é bem difícil. A China é o maior parceiro comercial da maior parte dos países da América Latina e da África.

Na visão americana, a China mobiliza vastas somas de investimentos e subsídios em empresas estatais para conseguir a supremacia tecnológica, o que não é visto como uma prática leal. Sob esse viés, as empresas de tecnologia chinesa não seriam apenas agentes privados, mas sim ferramentas do Partido Comunista Chinês para atuar no interesse nacional. Dessa forma, os EUA implementaram uma resposta política, cobrando tarifas sobre os produtos chineses, incluindo os produtos visados no programa *Made in China 2025*, que é o esforço da China em construir uma manufatura inteligente. Da mesma forma, Washington tornou mais difícil para a *Huawei* e outras empresas de telecomunicações chinesas fazer negócios nos EUA e em outros mercados.

O Departamento de Comércio também colocou a *Huawei* e 68 de suas afiliadas em uma lista de companhias para as quais as empresas americanas não podem vender sem a aprovação do governo. O Departamento chegou a suspender a proibição duas vezes, mas a Ordem permanece.

O Departamento de Comércio também fortaleceu os controles sobre as exportações de tecnologias sensíveis de uso dual, adicionando, por exemplo, o supercomputador chinês da empresa *Sugon* a uma lista que os proíbe de comprar a tecnologia dos EUA²⁰⁵.

Em outubro de 2019, o Departamento de Comércio adicionou 28 empresas e governos e órgãos à lista de entidades, incluindo as maiores do setor de inteligência artificial da China, como o *SenseTime*, *Megvii*, *Yitu* e *iFlytek*, por ajudarem a “repressão, detenção arbitrária em massa e vigilância de alta tecnologia” em *Xinjiang*.

As sanções contra essas empresas adicionam direitos humanos e a dimensão da vigilância digital à estratégia americana. As autoridades americanas expressaram preocupação com a implantação de tecnologias de reconhecimento facial e de voz dentro da província chinesa de *Xinjiang* e também a exportação dessas tecnologias para países em desenvolvimento.²⁰⁶

Para os EUA, a China reúne e explora dados em uma escala incomparável, e usa as informações para promover a corrupção, apoiar a vigilância arbitrária e silêncio dissidente. Os EUA argumentam que cada vez mais o setor de tecnologia chinês é subserviente às exigências do Partido Comunista Chinês.

O Partido²⁰⁷ estaria, para os EUA, reafirmando o controle político sobre as empresas de tecnologia através do estabelecimento de células políticas dentro das companhias e adquirindo ações. Ademais, a Lei Nacional de Inteligência e Cibersegurança chinesa sujeitaria empresas a demandas invasivas de serviços de segurança para acesso a dados. Além disso, Xi Jinping elevou e reenergizou a Fusão Militar-Civil, um esforço em nível nacional para diminuir as barreiras entre o setor privado e a base industrial militar. O resultado, nessa análise, seria a tecnologia a serviço do Partido Comunista Chinês.

Os estadunidenses argumentam que, se as autoridades chinesas acreditam que uma determinada tecnologia pode ser útil para o complexo militar e de segurança nacional do país,

²⁰⁵ EDMONDSON, Catie. *House Passes Uighur Human Rights Bill, Prodding Trump to Punish China*. New York Times, 27/05/2020. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/05/27/us/politics/house-uighurs-china-sanctions.html>. Acesso em 25/06/2020.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ibidem*.

a tecnologia será disponibilizada para esses fins, visto que não há freios e contrapesos, Judiciário independente, direitos à privacidade ou liberdade de expressão.

Já a partir da perspectiva chinesa, é importante enfatizar que a maior parte das tecnologias desenvolvidas ao longo da história humana, sempre foi transferida. Afirmar que a China apenas “roubou” a propriedade intelectual americana durante todos esses anos é enviesado, já que as empresas americanas instaladas no território chinês certamente levavam em conta tal possibilidade e, mesmo assim, decidiram continuar suas atividades em território chinês, visto que havia abundante oferta de mão-de-obra barata e disciplinada, além da existência de um gigantesco mercado consumidor potencial em franca expansão.

Interessante lembrar também que o historiador britânico Joseph Needham, famoso sinólogo, elaborou uma famosa obra chamada *Ciência e Civilização na China* de 1954. Junto com colaboradores, eles mostraram como a civilização chinesa foi responsável por uma enorme variedade de inovações tecnológicas ao longo da história humana, como o ferro fundido, o arado, o estribo, o papel, a pólvora, a impressão, a bússola magnética e os escapamentos mecânicos, muitos dos quais na época eram considerados invenções ocidentais. A China sempre foi um grande centro de invenções que revolucionaram a humanidade e seu desenvolvimento econômico nas últimas quatro décadas foi responsável por tirar milhões de pessoas da miséria e lhes fornecer um padrão de vida de classe média. Sua capacidade de produzir tecnologias não deve ser subestimada, pois os investimentos em ciência e tecnologia já fazem parte das prioridades da administração chinesa há algum tempo.

4.1 A política tecnológica chinesa: história e atualidade

A administração pública da China tem como centro o Conselho de Estado da República Popular da China,²⁰⁸ composto por líderes de cada departamento e cada agência governamental e se reunindo uma vez a cada seis meses. Nessas reuniões, relatórios são produzidos versando sobre políticas chinesas em diversos setores, incluindo inovação e P&D. Há também o Congresso Nacional Popular, que, embora submetido ao Conselho de Estado, é independente na prática, com uma Comissão Permanente de Ciência, Tecnologia, Educação e

²⁰⁸CASSIOLATO, José Eduardo. *As políticas de ciência, tecnologia e inovação da China*. Boletim de Economia e Política Internacional, p.69-73. Disponível em BEPI_n13_politicas.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 12/04/2022.

Saúde, com autoridade para definir, decretar e emendar leis relacionadas à inovação. A Conferência Consultiva Popular da China consiste em um órgão conselheiro, composto também por especialistas como engenheiros, físicos, etc., embora não seja ligado diretamente ao Partido. Dentre os ministérios componentes do Conselho de Estado, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) consiste no agente mais importante do sistema nacional de inovação da China.

O ministério administra programas de C&T desde a pesquisa básica até a comercialização, apoiando processos inovativos nas empresas e parques científicos e incubadoras. Além disso, trata-se de um órgão importante no desenho e implementação de políticas de ciência e tecnologia, em conjunto com os Ministérios da educação, agricultura, saúde e indústria e tecnologia da informação.²⁰⁹

O MCT auxilia essas instituições na formulação de políticas de inovação, por meio da alocação de recursos para projetos e iniciativas específicas e monitorando sua aplicação. Apesar disso, o Partido Comunista ainda tem a palavra final nas políticas de inovação quando achar necessário. O Partido estipula políticas diretamente e por meio de “grupos de liderança”, que são estabelecidos pelo Conselho de Estado com fim de abordar questões que envolvem mais de uma agência governamental e usualmente presididos por um membro da Conferência Consultiva Popular da China (CCPC). A função-chave é mobilizar recursos e coordenar esforços na burocracia para implementar políticas de inovação.²¹⁰

A política de inovação já consistia um dos centros da reforma de Deng Xiaoping nas reformas econômicas de 1978, como uma das quatro maiores prioridades. Em 1985, foi aprovada a Lei de Patentes, que foi emendada em 1992 e 2010 e a Lei do Contrato de Tecnologia de 1987, que criaram regras para operações com tecnologia, como transferência de tecnologia, consultoria e serviços. As mudanças regulatórias eram focadas em estabelecer mecanismos para transferência de tecnologia²¹¹.

²⁰⁹CASSIOLATO, José Eduardo. *As políticas de ciência, tecnologia e inovação da China*. Boletim de Economia e Política Internacional.p.69-73. Disponível em BEPI_n13_politicas.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 12/04/2022.

²¹⁰*Ibidem*.

²¹¹*Ibidem*, p.71.

Em 1988²¹², foi lançado o programa para incentivar novas empresas de tecnologia na China, além de *spin-offs* entre universidades e institutos de pesquisa existentes, que deu permissão para que universidades se tornassem proprietárias e acionistas principais de pequenas empresas. Em 1993, também foi editada a Lei do Progresso da Ciência. No período de 1995-2005, fica ainda mais claro a busca pela centralidade de políticas de CTI no desenvolvimento chinês. Nesta fase, foram realizados ajustes para construir um sistema nacional de inovação. Quase todas as políticas do período centraram-se na reestruturação das instituições de investigação científica e na melhoria da capacidade de inovação das empresas. No período, o número de políticas de ciência e tecnologia teve um aumento expressivo, com leis de apoio financeiro a atividades de inovação, por exemplo, como a Lei para a Promoção de Pequenas e Médias Empresas em 2002.²¹³

De forma geral, para se engajar na globalização da inovação tecnológica, os chineses tomaram medidas muito assertivas como:

1. Exportações e importações de bens e serviços de alta tecnologia.
2. Investimentos transnacionais em empresas de tecnologia e atividades de P&D.
3. Colaboração em atividades de P&D.
4. Colaboração em pesquisa técnico-científica internacional.²¹⁴

O Escritório Nacional de Estatísticas da China emitiu dados que mostram que a China possui superávit comercial em produtos de alta tecnologia desde 2000.²¹⁵ Ainda, de acordo com o *World Bank*, desde 2004, tem sido o maior exportador de produtos de alta tecnologia do mundo. Com referência o ano de 2017, o valor total de exportações de alta tecnologia da China foi de US \$654 bilhões, mais que o triplo da Alemanha, a segunda colocada. Esse cenário claramente mostra a competitividade da China em setores de ponta, ameaçando

²¹²CASSIOLATO, José Eduardo. *As políticas de ciência, tecnologia e inovação da China*. Boletim de Economia e Política Internacional.p.69-73. Disponível em BEPI_n13_politicas.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 12/04/2022.

²¹³*Ibidem*.

²¹⁴SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; Jie, Yu; Crabtree, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.15. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

²¹⁵*Ibidem*, p.16.

líderes como EUA, Alemanha e Japão. No entanto, é importante lembrar que a grande parte das exportações de alta tecnologia é de produtos apenas montados na China e a maior parte dos lucros vai para empresas nos EUA, Europa e outras economias desenvolvidas da Ásia.

O número de patentes registradas no exterior também é uma medida importante para avaliar a capacidade de uma economia de se engajar em inovações tecnológicas de mercado. As solicitações de patente da China cresceram rápido e continuam crescendo. O mercado chinês também acomoda uma quantidade considerável de produtos de inovação de alta tecnologia e muitos estrangeiros também depositam patentes na China. As inovações chinesas também são difundidas para economias emergentes como Brasil, Rússia, Indonésia e Vietnam.

As empresas chinesas também buscam investir em P&D de alta tecnologia no exterior, com objetivo de beneficiar-se de capital financeiro e humano mais avançado que o chinês. Até agora, a maior parte do investimento em P&D foi para o continente europeu, América do Norte e alguns países ricos da Ásia. Apesar disso, uma quantidade crescente de investimentos está indo para economias emergentes e em desenvolvimento, em especial aquelas envolvidas em projetos da BRI como Rússia, Turquia, Paquistão, Tailândia, etc. Já em termos dos setores, os mais populares são semicondutores, inteligência artificial, aeroespacial, farmacêutico, biotecnológico, telecomunicações e ciências de dados. Embora a maior parte dos gastos com P&D fique na China, muitas empresas chinesas estabelecem centros de P&D no exterior. A Huawei é uma das maiores empresas em termos de investimento global em P&D e possui escritórios na Europa que impulsionam a inovação tecnológica da empresa.²¹⁶

Por fim, outro método importante de acesso à inovação tecnológica é por meio de fusões e aquisições (M&A), que são populares entre empresas chinesas. O governo chinês apoia essas operações, em especial no setor de alta tecnologia. Quase todas as M&As chinesas no exterior têm como objetivo central adquirir tecnologia em economias ocidentais

²¹⁶SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; Jie, Yu; Crabtree, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.22. Disponível em [CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf](#) (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

desenvolvidas. Em particular, os negócios no setor de tecnologia, mídia e telecomunicações aumentaram bastante entre 2012 e 2018.²¹⁷

As aquisições chinesas causam preocupações geopolíticas entre políticos e comunidades nacionais empresariais da Europa e dos EUA, mormente no setor de alta tecnologia, que é uma força motriz fundamental de suas economias. Além disso, no centro das preocupações estão as chamadas tecnologias duais ou cujos produtos são vendidos para outras linhas de produção com aplicação militar. Os EUA são particularmente preocupados com esse tipo de tecnologia, devido à possibilidade de um confronto militar em um futuro com a China.²¹⁸

4.1.1 A tecnologia no 14º Plano Quinquenal Chinês 2021-2025²¹⁹

O Plano Quinquenal 2021-2025 começa esclarecendo que os objetivos e tarefas do plano anterior foram concluídos exitosamente. A força econômica da China, aliada à força do setor de ciência e tecnologia e o nível de vida da população aumentou e a sociedade se tornou próspera. Novos passos para o grande rejuvenescimento da nação chinesa foram completados, conforme a redação do Plano. O Plano Quinquenal alerta para as novas revoluções científicas e tecnológicas pelas quais o mundo vem passando e um profundo ajuste no equilíbrio internacional de poder. O ambiente internacional vem cada vez mais se tornando mais complexo, com maior instabilidade e incerteza.

Na seção sobre objetivos de longo-prazo para 2035, a China espera que seja completada sua modernização socialista. Para isso, ressalta que a força econômica e a força da área científica e tecnológica vão aumentar de forma substancial, com grandes avanços sendo conquistados em tecnologias-chave e, com isso, a China planeja entrar no primeiro escalão dos países orientados para a inovação. Nesse contexto, o Plano continua esclarecendo que espera atingir um novo tipo de industrialização, informatização, urbanização e modernização,

²¹⁷SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; Jie, Yu; Crabtree, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.22. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

²¹⁸*Ibidem*.

²¹⁹GEORGETOWN UNIVERSITY. *Tradução do Plano Quinquenal Chinês 2021-2025*. Disponível em t0284_14th_Five_Year_Plan_EN (georgetown.edu). Acesso em 12/04/2022.

criando uma economia moderna. A meta geral para 2035 é atingir o PIB per capita dos países desenvolvidos de médio escalão.

O Plano ainda continua estabelecendo a necessidade de um desenvolvimento guiado pela inovação e seguir com a posição central de inovação na modernização da China, com a autossuficiência e o autoaperfeiçoamento da ciência e tecnologia, atuando como suporte estratégico para o desenvolvimento nacional e orientando a China para a fronteira da inovação em ciência e tecnologia, revigorando o país por meio da ciência e educação. A China tem como foco a potência de talentos e o desenvolvimento orientado para a inovação no esforço de tornar a China uma potência.

O Plano esclarece ainda que a China tem a intenção de se tornar líder em ciência e tecnologia, melhorar a estrutura para alavancar as capacidades nacionais, travar com sucesso duras batalhas por tecnologias-chave e essenciais e aumentar a eficácia geral da cadeia de inovação. O Plano continua com o objetivo de consolidar e otimizar a alocação de recursos para ciência e tecnologia, além de promover a otimização e combinação de sistemas de inovação orientados pelas necessidades estratégicas chinesas e acelerar a construção de um poder tecnológico estratégico sob a liderança de laboratórios nacionais.

O Plano revela a intenção de estabelecer uma série de laboratórios nacionais em informação quântica, fotônica e micro e nanoeletrônica, comunicações de rede, inteligência artificial, biotecnologia e produtos farmacêuticos, sistemas de energia modernos e outros campos de inovação importantes e reorganizar os principais laboratórios do Estado para formar um sistema laboratorial com operações eficientes. Revela também a intenção de otimizar e atualizar as bases de inovação, incluindo centros nacionais de pesquisa em engenharia e centros nacionais de inovação tecnológica.

A China ainda discorre sobre sua intenção de otimizar a alocação de pesquisa e compartilhamento de recursos entre institutos de pesquisa, instituições de ensino superior e empresas, além de apoiar o desenvolvimento de novos tipos de entidades inovadoras, como novos tipos de universidades de pesquisa e novos tipos de instituições de P&D, além de promover a diversificação de investidores, a modernização dos sistemas de gestão, a mercantilização dos mecanismos operacionais e a flexibilidade dos mecanismos de emprego.

O Plano ainda estabelece o objetivo de fortalecer a pesquisa científica original e de ponta, focando em áreas como inteligência artificial, informações quânticas, circuitos integrados, vida e ciências da saúde, ciência do cérebro, reprodução por bioengenharia, tecnologia aeroespacial, terra e mar profundo e outros campos de vanguarda, além de realizar o que o Plano chama de conjunto de projeto nacionais estratégicos relacionados à ciência e tecnologia. O Plano ainda ressalta a necessidade de pesquisa científica em áreas como a prevenção e controle de doenças infecciosas emergentes e riscos de biossegurança, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos, componentes e peças essenciais, materiais básicos e exploração de petróleo e gás.

O programa continua com seu objetivo de fortalecer de forma implacável a pesquisa básica e a implantação de uma série de centros de pesquisa, aumentando o investimento, otimizando a estrutura de gastos, implantando incentivos fiscais para encorajar as empresas a investirem em pesquisa básica e estabelecer fundos de investimento por meio de múltiplos canais, com objetivo de fazer com que o investimento em P&D aumente.

O projeto também delinea o objetivo de estabelecer plataformas de inovação tecnológica, em centros urbanos como Pequim, Xangai e na Grande Área da Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau. A China pretende fortalecer as funções inovadoras, como zonas nacionais de demonstração de inovação independente, zonas de desenvolvimento industrial de alta tecnologia e zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico, construindo também estações de observação científica de campo nacional, estações de pesquisa e grandes centros de dados científicos, além de se comprometer a construir plataformas nacionais de ponta para o intercâmbio de artigos de pesquisa científica e informações de C&T.

A China pretende melhorar as capacidades de inovação tecnológica das empresas, melhorando os mecanismos de inovação tecnológica orientados para o mercado, fortalecer o status das empresas como as principais entidades de inovação, promover a concentração de vários fatores de inovação nas empresas e formar um sistema de inovação tecnológica orientado para o mercado caracterizado pelas empresas como as entidades principais e a integração profunda da indústria, academia, institutos de pesquisa e usuários.

O Plano ressalta que a China tem o objetivo de incentivar as empresas a aumentar o investimento em P&D, implementando políticas inclusivas mais fortes, como a dedução de despesas de P&D e incentivos fiscais para empresas de alta tecnologia. A China também pretende desempenhar um papel de liderança em projetos para apoiar produtos e serviços inovadores, além de melhorar os sistemas de avaliação que incentivam P&D por empresas estatais. A taxa de crescimento dos gastos com P&D das empresas industriais estatais excede significativamente a média nacional e a China pretende estabelecer políticas tributárias preferenciais que incentivem a inovação em pequenas e médias empresas na área de C&T.

Os chineses comprometem-se a concentrar esforços para apoiar a P&D e a tecnologia industrial básica, integrando e atualizando uma série de plataformas tecnológicas de uso geral importantes, apoiar a construção conjunta de centros nacionais de inovação industrial por empresas líderes do setor em parceria com instituições de ensino superior, institutos de pesquisa científica e empresas, bem como realizar grandes pesquisas científicas nacionais e projetos tecnológicos. O país ainda se compromete a apoiar os esforços de empresas qualificadas para transformar conjuntamente os institutos de pesquisa científica, a fim de estabelecer institutos de pesquisa da indústria e fornecer serviços técnicos comuns para o bem público.

A República Popular ainda tem como meta criar plataformas de tecnologia de uso geral para resolver os principais problemas técnicos de uso geral em todos os setores e áreas, bem como utilizar plenamente os papéis de liderança e apoio de grandes empresas para apoiar o crescimento de micro, pequenas e médias empresas em grandes núcleos de inovação e promover a integração e inovação das grandes, médias e pequenas empresas em todas as etapas das cadeias produtivas. A China ainda se compromete a incentivar as localidades qualificadas a contar com *clusters* industriais para estabelecer institutos de pesquisa de tecnologia industrial de propriedade mista para investir em P&D de tecnologias-chave de uso geral em suas regiões.

A administração chinesa também se comprometeu a melhorar os serviços de inovação empresarial, promovendo a maior abertura de plataformas nacionais de pesquisa científica, relatórios de ciência e tecnologia e dados de pesquisa científica para empresas, com a criação de mecanismos inovadores para a conversão de descobertas de ciência e tecnologia em aplicações práticas e incentivar o licenciamento de realizações em ciência e tecnologia

qualificadas por financiamento fiscal do governo para PMEs. O país também se propõe a promover a reforma das instituições de inovação e empreendedorismo e estabelecer instituições profissionais de transferência de tecnologia e equipes de gerentes técnicos.

A China compromete-se ainda a melhorar os sistemas de apoio financeiro à inovação, incentivo às instituições financeiras a desenvolver produtos financeiros de ciência e tecnologia, como financiamento de penhora de propriedade intelectual e seguro de ciência e tecnologia, além de realizar projetos-piloto de compensação de risco para a conversão de descobertas em ciência e tecnologia em aplicações práticas. Também se compromete a abrir canais de financiamento de ofertas públicas iniciais (IPO) nacionais para empresas de ciência e tecnologia.

O artigo VI do Plano enfatiza a necessidade de estimular a vitalidade inovadora dos talentos, implementando políticas que respeitem o trabalho, o conhecimento, a habilidade e a criatividade, aprofundando a reforma das instituições e mecanismos de desenvolvimento de aptidões, cultivando, recrutando e aproveitando os talentos de forma abrangente.

A China tem como compromisso cultivar bons quadros em ciência e tecnologia e apoiar o estabelecimento de posições de pós-doutorado. Ressalta também a necessidade de estabelecer centros de ponta em ciências, além de construir bastiões de pesquisa e inovação que atraiam pessoas qualificadas nacionais e do exterior.

O Plano ainda estabelece como compromisso otimizar o ecossistema de inovação, empreendedorismo e criatividade. A China tem como objetivo fortalecer a construção da integridade da pesquisa científica, proteger os direitos de propriedade e inovação dos empreendedores de acordo com a lei e promover a inovação, o empreendedorismo e a criatividade.

O artigo VII estipula como compromisso refinar as instituições e os mecanismos de inovação, promovendo a reforma das instituições de C&T, melhorando o sistema de governança de ciência e tecnologia, otimizando o sistema de planejamento nacional de C&T e promovendo os projetos de alocação integrada de projetos, bases, talentos e fundos em campos chave.

Na seção 1 desse artigo, a China estabelece o compromisso de aprofundar a reforma do sistema de gestão de ciência e tecnologia, acelerar a transformação das funções de gestão de C&T, fortalecer o planejamento e a orientação de políticas, criar ambientes inovadores e reduzir as intervenções diretas. Há também o compromisso com a integração dos sistemas institucionais que investem em pesquisa científica, o investimento em áreas estratégicas e o fim de departamentos pequenos, dispersos e divididos.

Os chineses também se propõem a reformar os métodos de gestão da iniciação e organização de grandes projetos de C&T, concedendo mais autonomia às unidades de pesquisa científica e ao pessoal das unidades. Também estabelecem o compromisso de estabelecer e fortalecer mecanismos para o fluxo livre e ordenado de recursos de inovação entre instituições de ensino superior, institutos de pesquisa científica e empresas.

Na seção 2 do artigo, o país se dispõe a melhorar os sistemas de proteção da propriedade intelectual, implementando uma estratégia líder, implementando um sistema estrito de proteção da propriedade intelectual, melhorando as leis e regulações relacionadas ao tema e acelerando a legislação sobre propriedade intelectual em novos campos e novos formatos.

O Plano compromete-se ainda a fortalecer a proteção judicial e *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual, melhorar a arbitragem, mediação e sistemas de assistência à proteção de direitos, reforçar o sistema de compensação punitiva por violação de propriedade intelectual e aumentar a indenização por danos. Também há o compromisso de otimizar as políticas de subsídio e incentivo a patentes e mecanismos de avaliação, proteger e incentivar as patentes de alto valor e cultivar indústrias intensivas em patentes, além de reformar os mecanismos de atribuição dos direitos de propriedade intelectual estatais e ampliar a autonomia das instituições de pesquisa científica e de ensino superior. O Plano também visa melhorar o sistema de avaliação de ativos intangíveis e formar um mecanismo de gestão para coordenar incentivos e supervisão, além de construir uma plataforma de serviço público para proteção e uso dos direitos de propriedade intelectual.

Na seção 3, a China estabelece o compromisso de promover ativamente a cooperação em ciência e tecnologia, além de implementar uma estratégia de cooperação internacional

nessa área, em temas de interesse global como as mudanças climáticas, saúde humana e outras questões.

O Plano enfatiza a meta de acelerar o desenvolvimento de um sistema industrial moderno, com foco no crescimento econômico e na manufatura de ponta, promovendo a integração profunda entre a manufatura avançada e a moderna indústria de serviços, fortalecendo e apoiando o papel central da infraestrutura, e construindo um sistema industrial moderno com desenvolvimento coordenado da economia real, inovação tecnológica, finança moderna e recursos humanos.

Consoante o artigo VIII, a China pretende desenvolver a manufatura de ponta, aderindo à uma controlabilidade independente, segurança e eficiência, promovendo o avanço da fundação industrial e modernização da cadeia de produção, melhorar a vantagem competitiva da indústria manufatureira e promover seu desenvolvimento de alta qualidade.

Fortalecer a construção da capacidade industrial do país também é uma das importantes metas do Plano Quinquenal. O Plano visa à implementação de um projeto de reengenharia de fundação industrial para acelerar a melhoria de gargalos e deficiências em peças e componentes básicos, software, materiais básicos, processos básicos e fundações de tecnologia industrial. A China tem como plano contar com empresas líderes na indústria, aumentando os esforços para lidar com produtos e tecnologias chave, além de acelerar os avanços na industrialização da engenharia.

Ainda há o objetivo de implementar projetos de pesquisa em tecnologia e equipamentos, melhorando também o sistema de apoio à base industrial, implantando vários centros nacionais de inovação em manufatura em áreas cruciais, melhorando a infraestrutura nacional de qualidade, construindo plataformas de produção e demonstração de aplicativos e plataformas de serviço público para tecnologia industrial básica, como medição padrão, certificação e credenciamento.

Na seção 2 do artigo, a China também tem como compromisso modernizar os níveis das cadeias de valor e de produção, persistindo na combinação da economia e segurança. Também visa fazer um bom trabalho no design estratégico da cadeia de suprimentos e na implementação precisa de políticas para setores específicos e formar cadeias de produção e

cadeias de suprimentos com capacidades de inovação mais fortes, maior valor agregado e maior segurança e confiabilidade.

O Plano também tem como objetivo complementar e fortalecer as cadeias de manufatura, fortalecer os recursos, tecnologia e suporte de equipamentos, intensificar a cooperação internacional em segurança industrial e estimular a diversificação da cadeia de produção e da cadeia de suprimentos. A China também quer consolidar e aumentar a competitividade de todas as cadeias de produção em ferrovias de alta velocidade, equipamentos de energia, novas energias, transporte marítimo e outros campos, e construir estratégias e cadeias de produção abrangentes a partir de produtos maquinários completos que estão em conformidade com a direção das futuras mudanças industriais.

Pequim também tem como objetivo otimizar o *layout* das cadeias produtivas regionais, orientar os principais elos das cadeias produtivas a permanecerem no país e fortalecer a capacidade das regiões central, oeste e nordeste do país para realizar a realocação industrial. O Plano estabelece meta de implementar o projeto de reserva de capacidade de fabricação de produtos de emergência e construir bases regionais de garantia de produção de materiais de emergência.

O documento ainda estabelece como objetivo promover o aumento das vantagens profissionais das PMEs e cultivar empresas especializadas e novas “pequenas gigantes”, além de empresas campeãs de produto único na indústria manufatureira.

Na Seção 3 do artigo, há o objetivo de promover a otimização e atualização da indústria manufatureira, aprofundando a implementação de projetos de manufatura inteligente e verde, além de desenvolver novos modelos manufatureiros orientados a serviços cada vez mais sofisticados, inteligentes e verdes.

A China pretende aumentar o cultivo de *clusters* de manufatura avançada e promover o desenvolvimento de indústrias como aeroespacial, engenharia marítima, robótica, equipamentos avançados de trânsito ferroviário, equipamentos avançados de energia, máquinas de engenharia, máquinas de controle numérico computadorizado (CNC) de ponta, e equipamentos médicos e de saúde.

O Plano ainda tem como escopo transformar e modernizar as indústrias tradicionais, promover a otimização e o ajuste estrutural das indústrias de matérias-primas como petroquímica, siderurgia, metais não ferrosos e materiais de construção; expandir a oferta de produtos de alta qualidade em setores como indústria leve e têxtil, a transformação e modernização de empresas em indústrias-chave, como a indústria química e fabricação de papel e melhorar o sistema de fabricação verde. A China ainda pretende aprofundar a implementação de projetos especiais para aumentar a competitividade central e a transformação tecnológica da indústria manufatureira, incentivar as empresas a aplicar tecnologias avançadas e fortalecer a atualização de equipamentos e a aplicação em larga escala de novos produtos.

Tabela 2. Metas de pesquisa chinesa em algumas áreas de ciência e tecnologia de ponta	
Nova geração de inteligência artificial	A China fará pesquisas em teorias básicas de ponta, desenvolverá chips e construirá plataformas de algoritmo de código aberto, como estruturas de aprendizado profundo. Também fará inovações na aprendizagem de inferência e tomada de decisão, imagens e gráficos, voz e vídeo, reconhecimento e processamento de linguagem natural e outros campos
Genética e biotecnologia	A China aplicará os resultados da pesquisa genômica, fará inovações tecnológicas em células genéticas e melhoramento genético, biologia sintética e drogas biológicas, pesquisará e desenvolverá vacinas inovadoras, diagnósticos <i>in vitro</i> e drogas de anticorpos, criará variedades de safras, gado, aves e produtos aquáticos e produtos biológicos agrícolas e tecnologias-chave de biossegurança de pesquisa.
Informação quântica	A China pretende desenvolver a comunicação quântica intraurbana, interurbana e no espaço, além de desenvolver um protótipo de computação quântica geral e um quântico prático simulador e fazer avanços na tecnologia de medição de precisão quântica.
Circuitos integrados	A China pesquisará e desenvolverá ferramentas de design de circuito integrado (IC), equipamentos-chave, materiais alvo de alta pureza e outros materiais-chave, fará avanços em processamento de IC avançado, transistores bipolares de porta isolada (IGBT), sistemas microeletromecânicos (MEMS), e outras tecnologias de processamento especial, atualizará a tecnologia de armazenamento avançada e desenvolverá carboneto de silício, nitreto de gálio e outros semicondutores de amplo <i>bandgap</i> .

Espaço sideral, solo profundo, mar profundo e exploração polar	A China realizará pesquisas científicas básicas sobre a origem e evolução do universo e as perspectivas da Terra, realizará exploração interestelar, como a órbita de Marte e inspeção de asteroides, desenvolverá uma nova geração de veículos de lançamento de carga pesada e sistemas de transporte espacial reutilizáveis, equipamentos de exploração terrestre profunda, operações em alto mar e manutenção (O&M) e navios de teste de equipamentos, plataformas polares de monitoramento tridimensional e quebra-gelos pesados e construção completa da Fase IV do projeto de exploração lunar, Fase II da Exploração do Mar de Jiaolong e Fase II de Exploração Polar de Xuelong
---	---

Fonte: Plano Quinquenal 2021-2026, tradução: Georgetown University, 2021.

4.1.2 Programa China Standards 2035²²⁰

O Plano China Standards 2035 tem como objetivo estabelecer um programa para o governo chinês e as principais empresas de tecnologia estabelecerem normas técnicas globais para tecnologias emergentes como a internet 5G, a IoT e inteligência artificial, entre outras áreas. O Plano funcionará em conjunto com outras políticas industriais da China, como a *Made in China 2025*, no esforço de tornar a China um líder global em inovação e alta tecnologia. Trata-se do ápice de um projeto de pesquisa que começou no início de 2018, liderado pela Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena (AQSIQ) e realizado pela Academia Chinesa de Engenharia.

Os líderes chineses costumam dividir as empresas em três níveis: as empresas de terceiro nível fabricam os produtos, empresas de segundo nível projetam tecnologia e empresas de primeiro nível estabelecem normas técnicas (standards). A partir dessa linha de pensamento, o objetivo chinês seria evoluir da atualidade, em que se concentram principalmente empresas de terceiro nível para empresas de segundo e primeiro nível. Nesse contexto, o Plano *Made in China 2025* seria uma política industrial fundamental para o desenvolvimento de empresas que sejam líderes em design e inovação (segundo nível). O Projeto *China Standards 2035*, portanto, endossa e tem como base o *Made in China 2025* para criação de empresas de primeiro nível.

²²⁰CHINA BRIEFING. *The China Standards 2035: Is it a follow-up to Made in China 2025*. Disponível em The China Standards 2035 Plan: Is it a Follow-Up to Made in China 2025 ? (china-briefing.com). Acesso em 13/05/2022.

Dessa forma, tais projetos fazem parte de uma estratégia mais ampla de tornar a China autossuficiente em projetar e fabricar produtos de alta tecnologia como semicondutores, para os quais o país ainda depende grandemente de empresas estrangeiras. Para transformar a China em uma incubadora de empresas de primeiro nível, o *China Standards* sublinha a importância de se tornar líder na próxima geração de tecnologias emergentes.

Os chineses enfatizam a importância de dominar campos que consideram fazer parte da próxima revolução industrial, como a automação e a tecnologia verde. Além disso, além de estabelecer normas técnicas globais, o *China Standards 2035* provavelmente enfatizará a importância de garantir que as normas técnicas sejam estabelecidas internamente, já que, na prática, há uma grande variação na forma como as políticas são interpretadas e implementadas em nível local. O governo central, então, provavelmente terá como foco a coordenação de normas técnicas em todo o país antes de se voltar para o âmbito internacional. Para estabelecer normas técnicas internacionais, a China deverá impulsionar internacionalmente suas empresas, o que inclui aumentar a participação chinesa em órgãos multilaterais como a OMC. Nesse contexto, o Plano BRI também terá importância fundamental para difundir standards chineses.

4.1.3 A inovação chinesa na visão estadunidense²²¹

A investigação americana sobre a política tecnológica chinesa aponta que a China tem planos ambiciosos na área tecnológica. Tais planos derivam mormente do intento de dominar o mercado nacional e se firmar como um líder global em uma ampla gama de tecnologias, especialmente tecnologias avançadas.

Conforme a investigação empreendida pelos EUA, as políticas industriais refletem uma abordagem *top-down* e dirigidas pelo Estado para o desenvolvimento de novas tecnologias, sendo fundadas em conceitos como “inovação autóctone” e “inovação cíclica”. O governo chinês considera o desenvolvimento tecnológico como parte fundamental para seu

²²¹OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974*.2018. Disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. Acesso em 03/05/2020.

desenvolvimento econômico e busca obter domínio do mercado doméstico e uma liderança internacional por razões econômicas e de segurança nacional.

A China conta com diversos planos de longo e médio prazo para desenvolvimento da tecnologia como: Plano de Desenvolvimento Nacional de Médio e Longo prazo para C&T, designado de MLP (2006-2020), a decisão do Conselho de Estado relativa à aceleração e cultivo do desenvolvimento de indústrias estratégicas, e o Plano “*Made in China 2025*”, além das metas estabelecidas nos Planos quinquenais.

O MLP, lançado em 2005, cobrindo o período que vai de 2006 a 2020, é o documento seminal na articulação da estratégia de desenvolvimento chinesa de longo prazo. O MLP reconhecia, no lançamento, a capacidade inovadora relativamente baixa da China, bem como suas empresas de baixa competitividade, assim como o fato de que o país ainda estava atrás dos principais países desenvolvidos nas áreas de alta tecnologia.

Conforme consta na investigação feita pelos EUA, o MLP identifica 11 setores e 68 áreas prioritárias dentro desses setores, para o desenvolvimento tecnológico. Além disso, o plano ainda identifica campos de fronteira tecnológica, dentro do qual 27 tecnologias inovadoras devem ser desenvolvidas, bem como há a identificação de quatro áreas prioritárias de pesquisa científica. O MLP também identifica o objetivo transversal de reduzir a dependência da China em tecnologias estrangeiras nos setores identificados para menos de 30% até 2020.

A estratégia do MLP para garantir o desenvolvimento de uma tecnologia demandada inclui elementos de uma estratégia *top-down*, na qual a implementação requer a mobilização e participação de todos os setores da sociedade e integração de organizações civis e recursos militares. Além disso, requer a priorização de certas indústrias e tecnologias para o desenvolvimento, especialmente aquelas passíveis de promover o “desenvolvimento sustentável”, a “competitividade”, o “serviço público” e a “segurança nacional”. Também tem como objetivo alavancar recursos estatais e sistemas reguladores, substituir importações por meio de uma inovação autóctone e de inovação replicada com base na assimilação e absorção de tecnologias estrangeiras.

O plano pôs em movimento uma série de políticas e práticas destinadas a impulsionar a inovação. Seguindo a implementação do MLP, a China ainda lançou o Programa de

Incentivo à Introdução de Tecnologias, Inovação e Promoção da transformação no Crescimento do Comércio exterior e o conceito de IDAR, designando a necessidade de Introduzir, Digerir, Absorver e Re-inovar propriedade intelectual e tecnologia estrangeiras. A abordagem deste programa envolve quatro passos, cada um dos quais depende de uma estreita colaboração entre o governo chinês e a indústria chinesa visando ao aproveitamento máximo das tecnologias estrangeiras.

Em um primeiro momento, as companhias chinesas deveriam mirar a aquisição de tecnologia estrangeira. Os métodos de introduzir tecnologia estrangeira incluem: acordos de transferência de tecnologia, investimento, importação de componentes tecnológicos, estabelecimento de centros de pesquisa e desenvolvimento, investimento externo, e a seleção de inteligência de mercado pelas entidades estatais para o benefício das companhias chinesas. As tecnologias a serem introduzidas do exterior incluem os principais equipamentos que ainda não podem ser produzidos no mercado interno, bem como design avançado de tecnologia de fabricação.

Da mesma forma, o governo desencoraja as importações de tecnologias para as quais a China já é considerada autossuficiente. A segunda etapa concerne a “digestão” das novas tecnologias, colaborando com a indústria nacional da China para coletar, analisar e disseminar a informação e a tecnologia que foi adquirida.

Posteriormente, segue-se a etapa da absorção. O governo chinês e a indústria nacional da China devem colaborar para desenvolver produtos fazendo uso da tecnologia que foi adquirida. O governo chinês precisa fornecer a assistência financeira para desenvolver produtos que usem a tecnologia obtida a partir do programa, incluindo fundos de investimento estrangeiro, compras governamentais e incentivos fiscais. Para absorver tecnologias estrangeiras, as autoridades formaram centros de pesquisa de engenharia, centros de tecnologia baseados em empresas, laboratórios estatais, centros de transferência de tecnologia nacional e centros de serviço de alta tecnologia.

Na última etapa, tem-se a inovação em ciclos. Nessa altura, as companhias chinesas devem “re-inovar” e melhorar com base na tecnologia estrangeira. O objetivo final é desenvolver novos produtos domésticos com capacidade de competir no mercado

internacional, de modo a permitir que as empresas possuam mais propriedade intelectual autóctone para produtos e tecnologias essenciais.

Basicamente, a abordagem da estratégia chinesa é de um papel proeminente do governo em guiar e assistir a indústria chinesa no desenvolvimento de tecnologias. Em 2010, o governo chinês anunciou outra estratégia seminal de desenvolvimento tecnológico, que pede um desenvolvimento mais acelerado de sete das chamadas “indústrias emergentes estratégicas”:

- 1) Tecnologias ambientalmente corretas e eficientes em termos energéticos,
- 2) Tecnologia de informação de última geração;
- 3) Biotecnologia;
- 4) Equipamento manufatureiro de última geração;
- 5) Novas Energias;
- 6) Novos materiais;
- 7) Novos veículos energéticos.

O 12º Plano de Desenvolvimento das Indústrias Emergentes Estratégicas estabeleceu uma meta para as SEIs (*Strategic and Emerging Industries*) perfazerem cerca de 8% da economia da China até 2015 e 15% até 2020. O 12º Plano SEI quinquenal também visa promover um grupo de empresas chinesas que podem ser líderes nacionais e competir globalmente. O governo chinês mais tarde recomendou e refinou sua estratégia no 13º Plano de Desenvolvimento Estratégico das Indústrias Emergentes Estratégicas.

Por sua vez, o Plano *Made in China 2025* consiste em estratégia de desenvolvimento chinesa que foi lançada em 2015 com o planeamento de desenvolver dez áreas estratégicas de fabricação de tecnologia avançada para promoção e desenvolvimento:

- 1) Avançada tecnologia da informação.
- 2) Robótica e ferramentas de máquinas automáticas;
- 3) Aeronaves e componentes de aeronaves;
- 4) Embarcações marítimas e equipamentos de engenharia marítima;
- 5) Equipamento ferroviário avançado;
- 6) Veículos novos de energia;

- 7) Equipamentos de geração e transmissão elétricas;
- 8) Máquinas e equipamentos agrícolas;
- 9) Novos materiais;
- 10) Produtos farmacêuticos e dispositivos médicos avançados.

O Plano *Made in China 2025* reafirma o papel central do Estado chinês no planejamento econômico, encorajando todos os setores da sociedade chinesa a se mobilizarem em torno do plano. Seu principal objetivo é a busca de avanços tecnológicos em áreas-chave para fins econômicos e de segurança, além de promover maior integração civil-militar e transferência e conversão bidirecional de tecnologias militares e civis.

O Plano também se beneficia de recursos estatais e sistemas regulatórios para ser implementado, promove a substituição de importações e deposita grande confiança nos produtos nacionais para atender à demanda crescente do mercado interno chinês. Importante lembrar também que o plano reafirma o papel central de certas empresas no desenvolvimento tecnológico, promove as empresas chinesas para se tornarem dominantes no mercado interno e globalmente competitivas em indústrias-chave.

O Plano *Made In China 2025* possui o objetivo declarado de levar a China a atingir 40% de autossuficiência até 2020 e 70% de autossuficiência até 2025, em componentes essenciais e materiais críticos em uma ampla gama de indústrias como equipamentos aeroespaciais e equipamentos de telecomunicações. O Mapa do caminho *Made in China* fixa metas específicas de participação de mercado a serem cumpridas pelos produtores chineses tanto nacionalmente, quanto globalmente em uma série de indústrias de alta tecnologia.

Até 2025, os veículos de energia autóctone devem atingir 80% do mercado interno. Da mesma forma, equipamentos energéticos produzidos internamente deverão atingir 90% do mercado, com as exportações perfazendo cerca de 30% da produção até 2020.

Trata-se de um plano ambicioso, pois ao contrário dos planos anteriores, tem ambições globais e não apenas o objetivo de dominar o mercado chinês. Consiste em uma estratégia abrangente com uso de recursos estatais para criar vantagens comparativas em setores de alta tecnologia em escala global. O *Made in China 2025* estabelece princípios, tarefas e ferramentas claras para implementar essa estratégia estatal, incluindo intervenção governamental e recursos estatais, financeiros e outros apoios às indústrias chinesas visadas.

O domínio nacional e competitividade global devem ser alcançados com a atualização de toda a cadeia de pesquisa, desenvolvimento e produção.

O Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação da China (MIIT) explicou que o *Made in China 2025* faz parte de uma estratégia de três etapas para a China se tornar líder mundial na fabricação de manufaturas de última geração. Na etapa final, até 2045, a China deve entrar no primeiro nível mundial, quando se espera que a China tenha “incentivos à inovação”, “vantagens competitivas claras” e “sistemas de tecnologia líderes mundiais e sistemas industriais.”

Além disso, a China também anunciou recentemente que buscará um desenvolvimento “orientado à inovação”. No 19º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, o presidente Xi Jinping referenciou especificamente o objetivo de transformar a China em uma “poderosa nação na ciência, tecnologia, qualidade, aeroespacial, internet e transporte” e convocou a sociedade chinesa para se engajar no projeto de tornar a China uma potência da manufatura de última geração, acelerando o desenvolvimento da indústria manufatureira e promovendo a integração da internet, *big data*, e inteligência artificial com a economia real.

A Câmara de Comércio dos EUA criticou a implementação do *Made in China 2025*, pois, diferentemente dos planos de outros países para desenvolver indústrias de manufatura, como a Alemanha e o programa Indústria 4.0, o programa chinês teria como função promover a capacidade de P&D das empresas chinesas provendo a elas acesso preferencial ao capital e estimular sua competitividade ao introduzir tecnologia estrangeira. Em conjunto com o 13º Plano Quinquenal, o Plano de Ação *Plus Internet*, e outros planos estatais de desenvolvimento, o *Made in China* constituiria uma estratégia ampla para usar os recursos governamentais com objetivo de conseguir uma vantagem comparativa para a China no setor manufatureiro em escala global.

Por fim, é importante ressaltar três aspectos da implementação do *Made in China 2025*, conforme apontado pela investigação americana. Tais conclusões revelam o nível de preocupação que os estadunidenses têm em relação ao desenvolvimento desse plano:

Primeiramente, reforça o controle governamental sobre o processo de desenvolvimento econômico. Ao contrário do princípio de dar ao mercado um papel decisivo na alocação de recursos, conforme determinado na terceira plenária da 18ª Reunião do Comitê

Central do Partido Comunista, o *Made in China 2025* reafirma o papel central do governo no planejamento econômico.

Além disso, designa políticas preferenciais de apoio financeiro. O *Made in China 2025* refere-se à intenção do Estado chinês de alavancar os sistemas legais e regulatórios da China, favorecendo empresas chinesas em detrimento das empresas estrangeiras. Por fim, as indústrias-alvo do programa irão receber quantias substantivas de apoio governamental ao longo dos anos. Isso poderá distorcer os mercados internos e globais. Poderá ser usado não apenas para investir na inovação local, mas também para financiar aquisições de tecnologia estrangeiras. A aquisição de tecnologias específicas respaldada pelo Estado representaria uma nova característica e uma extensão natural da política industrial chinesa.

Nesse contexto, estabelecer normas técnicas globais representa o esforço de desenvolver não apenas os chamados campeões nacionais, mas também campeões internacionais. Os documentos de política relacionados ao *Made in China 2025* estabelecem metas para o crescimento das vendas globais e de participação de produtos nacionais no mercado.

As políticas deliberadas pelo programa *Made in China 2025* terão impacto não apenas no âmbito interno, mas também global. O *Made in China 2025* tem como objetivo aumentar o poder do Estado de alterar a dinâmica competitiva nos mercados globais de indústrias-chave para a competitividade econômica chinesa no século XXI.

4.1.4 Dados da inovação chinesa²²²

Em 2019, a China foi reconhecida como uma das quatro maiores economias em capacidade de inovação. Em 2020, a China foi a oitava melhor economia em termos de prioridades de transformações econômicas e foi ranqueada em 14º lugar entre 131 países que estavam no *Global Innovation Index*. A participação da China no comércio de propriedade intelectual aumentou, conforme mostra o crescimento em receitas totais de taxas pelo uso de propriedade intelectual de US \$14 bilhões em 2010 para US \$41 bilhões em 2019. O déficit

²²²WTO. *Trade Policy Review China 2021*, p.110-112. Disponível em [s415_e.pdf](#) (wto.org). Acesso em 12/04/2022.

comercial também diminuiu progressivamente nesse campo desde 2010, refletindo a atividade de exportação relacionada a royalties e taxas de licenciamento.

A UNCTAD também relatou em 2019 que nas 156 zonas de desenvolvimento de alta tecnologia estabelecidas na China até o final de 2017, a proporção de gastos em P&D em relação ao valor total do PIB foi de 6,5%, valor 3 vezes maior que a média da economia nacional. O *National Bureau of Statistics* da China informou que o valor agregado das indústrias chinesas intensivas em patentes atingiu aproximadamente US \$1,53 trilhão, contribuindo com 11,6% do PIB em 2018. O setor de fabricação de equipamentos contribuiu com 30,7% para o valor agregado dos setores intensivos em patentes, seguido por tecnologia da informação para manufatura e serviços, manufatura de novos materiais, saúde, serviços de alta tecnologia e indústrias de proteção ambiental.

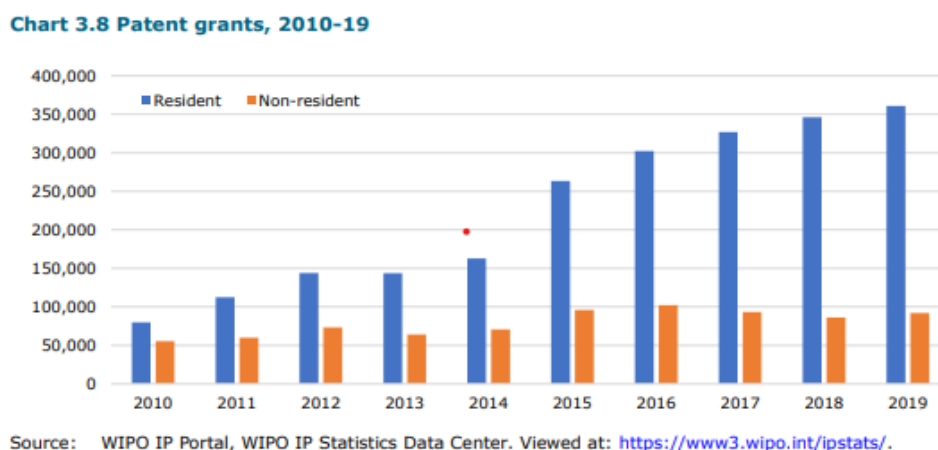
Dados fornecidos pelas autoridades indicam que em 2019, o valor agregado das indústrias intensivas em patentes da China atingiu CNY 11,46 trilhões, um aumento de 7% em relação ao ano anterior, correspondendo a 11,6% do PIB. Em 2019, a CNIPA (*China National Intellectual Property Administration*) foi classificada como o principal escritório de propriedade intelectual do mundo, alcançando 43,4% do total de pedidos de patentes, com 1,4 milhão de depósitos, sendo 1,2 milhão depositados por residentes e 0,2 milhão por não residentes.

Em 2019, houve um total de 452.804 concessões de patentes, sendo que 360.969 foram concedidas a residentes e 91.885 a não residentes. Segundo informações da OMPI, em 2019, 10% das patentes na China foram concedidas na área de informática, seguidas de 8% em medição, 8% em máquinas, aparelhos e energia elétrica e 7% em tecnologias de comunicação digital.²²³

A figura 3 mostra o número de patentes concedidas na China no período 2010-2019. É possível perceber como o número de patentes concedidas aumentou de forma muito substantiva em relação aos residentes chineses, o que é uma prova do incremento na capacidade de inovação chinesa no período.

²²³WTO. *Trade Policy Review China 2021*. Disponível em [s415_e.pdf \(wto.org\)](#), p.110-112. Acesso em 12/04/2022.

Figura 3. Número de patentes concedidas durante 2010-2019.



Fonte: TPR da China, 2021

4.2 Políticas de Transferência de Tecnologia

A transferência de tecnologia é um dos efeitos desejáveis nas regras da OMC, especialmente o TRIPS. No entanto, o TRIPS não foi muito efetivo para promover e facilitar a transferência de tecnologia. Embora seja necessário, os direitos exclusivos ao titular da propriedade intelectual têm como consequência natural inibir a concorrência e a transferência de tecnologia. A ausência de transferência de tecnologia afeta principalmente os países em desenvolvimento.²²⁴

A transferência de tecnologia pode ocorrer como moeda de troca para o acesso ao mercado de países.²²⁵ A exigência de um país anfitrião aos investidores estrangeiros de transferir tecnologia é um tipo de requisito de desempenho, que pode incluir também a compra de produtos locais, a exportação de produtos locais, restrição de remessa de lucros etc. Embora tais requisitos sejam mais usados por países em desenvolvimento, para fins de política industrial, muitos acordos comerciais bilaterais e multilaterais contam com esses mecanismos. Embora o Acordo TRIMS da OMC disponha de uma lista de requisitos de desempenho proibidos, a lista não inclui a transferência de tecnologia.

²²⁴TUNDANG, Ronald. *US-China Trade War an Impetus for New Norms on Technology Transfer*. *Journal of World Trade*. Volume 54, Issue 6 (2020), p. 943 – 960. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.6/TRAD2020040>

²²⁵LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*, p.328. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

A chamada transferência forçada de tecnologia tem sido uma questão central na atual disputa comercial entre China e EUA. Os EUA acusaram a China de usar restrições de propriedade e processos administrativos para obrigar empresas estadunidenses a transferir tecnologia para entidades chinesas. Embora a China tenha realizado uma série de reformas a partir de 2019 que proíbem as práticas de transferência forçada de tecnologia e assinado o Acordo comercial Fase 1 com os EUA, as preocupações persistem.

A transferência forçada de tecnologia ocorre geralmente como prática estatal informal de requisitar a transferência de tecnologia a investidores estrangeiros como condição para o acesso ao mercado ou investimento. É, no entanto, difícil de provar ou combater tal prática. Embora a transferência não seja rara internacionalmente, a China era particularmente conhecida por tal prática antes da entrada na OMC. A China aboliu tais regulamentos de transferência oficialmente depois da entrada na OMC, mas os EUA alegam que as práticas continuam informalmente por meio de restrições de patrimônio e processos administrativos.

Historicamente²²⁶, o governo chinês introduziu uma série de leis e regulamentos para incentivar as entradas de IDE, no contexto das reformas econômicas de Deng Xiaoping, como a lei Sino-Estrangeira de *Equity Joint Venture* de 1983, a lei de Operação Exclusiva com Capital Externo para Investimentos Diretos de 1986 e a lei Sino-Estrangeira de Contratos *Joint Venture* em 1988. Esse conjunto de legislações pautavam diversas normativas regulatórias para investidores, como metas de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, mas, principalmente, a possibilidade de absorção tecnológica e técnica por meio de transferências tecnológicas. Essas regras mediante a incentivos fiscais e investimentos estatais promoviam não somente a vinda de IDE produtivo, mas também *spillovers* de produtividade em diversas cadeias (*upstream* e *downstream*).²²⁷

Sob o plano inicial, as empresas estrangeiras instaladas na China venderiam todos seus produtos no exterior para que a China pudesse obter acesso a mercados internacionais e obter as divisas necessárias em dólar e, por outro lado, proteger seus produtores nacionais da

²²⁶JURGENSEN, Felipe Trevisan; MELLO, Leonardo Freire. *Semicondutores: Outro Salto da China rumo à Complexidade Econômica?* p.435-436. Disponível em Semicondutores, outro salto da China rumo a Complexidade Econômica? | Geosul (ufsc.br). Acesso em 12/04/2022.

²²⁷*Ibidem*.

concorrência estrangeira.²²⁸No entanto, em face dos interesses dos investidores em vender mercadorias no mercado chinês, o governo concedeu acesso limitado ao mercado, mas, em contrapartida, exigia a transferência de tecnologias avançadas à China. Essa moeda de troca era explicitamente utilizada nas leis de investimento estrangeiro chinesas antes da entrada do país na OMC.

Em 1994²²⁹, a Política Industrial para a indústria automobilística chinesa afirmava que as condições para uma *joint venture* ser instalada no país seriam, por exemplo, criar institutos para o desenvolvimento tecnológico e a introdução de produtos no mesmo nível dos países desenvolvidos na década de 1990 (Artigo 31), de forma a efetivamente contribuir para a competitividade chinesa. Além disso, as multinacionais eram obrigadas a vender a maior parte de seus produtos no mercado internacional. Essa exigência tinha como objetivo proteger as empresas domésticas da competição externa. Nesse contexto, como apenas as empresas nacionais poderiam vender seus produtos para chineses, a consequência dessas políticas foi que a criação de *joint-ventures* tornou-se a principal rota de empresas estrangeiras atuarem na China. Tal política de inovação implícita foi bastante eficaz e efetiva para a China no seu objetivo de adquirir tecnologia estrangeira. O grande mercado chinês forneceu uma alavanca fundamental para a transferência de tecnologia.²³⁰

Um exemplo relevante para ilustrar essa estratégia foi no setor elétrico. Para a construção da Hidrelétrica de Três Gargantas, em 1996, o governo da China exigiu explicitamente, na licitação do projeto, a inclusão de empresas estrangeiras. Uma empresa chinesa tinha de ser a principal proponente nos últimos dois contratos, embora os vencedores de doze dos quatorze contratos de equipamentos para a margem esquerda da represa pudessem ser de empresas estrangeiras (ainda que empresas chinesas devessem participar dos consórcios). No entanto, em todos os casos, as empresas estrangeiras tinham que realizar, com parceiros chineses, o design e a produção do equipamento. Esse regime especial auxiliou

²²⁸YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series, 2019, p.749.

²²⁹CASSIOLATO, José Eduardo. *As Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação na China*. Boletim de Economia e Política Internacional, p.73. Disponível em BEPI n 13 politicas.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 12/04/2022.

²³⁰*Ibidem*.

empresas chinesas a aprender e, dessa forma, a empresa chinesa *Harbin Electricity Power Station Equipment* tornou-se uma das principais nesta seara.²³¹

A adesão da China à OMC em 2001 provocou uma grande reformulação de suas leis de IDE. Para cumprir o Protocolo de Acesso, a China fez uma série de mudanças em seu relacionamento com empresas estrangeiras, especialmente se comprometendo a não mais condicionar a aprovação de investimentos estrangeiros à transferência de tecnologia ou condução de P&D.²³²

No entanto, a linha entre a transferência de tecnologia voluntária e forçada é muitas vezes tênue. O Conselho de Estado da China argumenta que todas as transferências de tecnologia que ocorriam depois da entrada da China na OMC e no país eram voluntárias e feitas com liberdade contratual.²³³ Todo investidor estrangeiro tomaria a decisão de investir na China de forma livre e levando em conta os custos e benefícios de instalar uma empresa na China. Empresas multinacionais teriam a possibilidade de manter suas tecnologias mais avançadas fora da China ou então atrasar sua introdução em território chinês. Conforme essa argumentação do governo chinês, não há propriamente transferência forçada de tecnologia. Por outro lado, os estadunidenses apontam que os requisitos chineses de estrutura corporativa como *joint ventures* colocam os chineses em posição mais privilegiada para negociar transferência de tecnologia como uma condição para formar o empreendimento ou então para aprender em mais detalhes o funcionamento da tecnologia estrangeira por meio dessa participação.²³⁴ Além disso, os EUA alegam que as *joint ventures* possibilitam fornecer às empresas chinesas segredos comerciais e informações confidenciais.

O Catálogo de Indústrias para Orientação de Investimento Estrangeiro da China de 2017 exigia que as empresas estrangeiras que procuravam investir em determinados setores entrassem em acordos de cooperação, como *joint ventures*, com parceiros chineses. No

²³¹CASSIOLATO, José Eduardo. *As Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação na China*. Boletim de Economia e Política Internacional, p.73. Disponível em BEPI n 13 politicas.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 12/04/2022.

²³²YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series, 2019, p.750.

²³³LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*. p.346-348. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²³⁴*Ibidem*.

entanto, a China nega que haja evidências sólidas que comprovem a existência de transferência forçada de tecnologia. De acordo com uma declaração emitida pelo Conselho de Estado na China, todas as transferências de tecnologia no país foram baseadas na voluntariedade e na liberdade do contrato. No entanto, sob pressão dos EUA, a China alterou gradualmente algumas leis e regulamentos que tratavam de transferência de tecnologia.²³⁵

No contexto de um acordo de *joint venture*, há uma prática internacional comum de que os investidores estrangeiros forneçam propriedade intelectual para se instalar no país. Empresas estrangeiras podem ainda usar acordos de *joint venture* e de transferência de tecnologia para adquirir conhecimento em operações de mercado chinesas. Além disso, se a Parte estrangeira fornecer propriedade intelectual como parte do patrimônio, contará com taxas de licenciamento cujo valor estará sujeito à negociação voluntária. O governo chinês alega isso como uma prova de que não há transferência coercitiva. No entanto, alguns pesquisadores veem a exigência de transferir tecnologia como um imposto implícito sobre investimento estrangeiro. Se o investidor estrangeiro não tiver escolha a não ser transferir sua tecnologia para fins de acesso ao mercado, a transferência poderia ser considerada forçada²³⁶.

A China utiliza uma classificação para orientar o investimento estrangeiro, dividindo os projetos de investimento em categorias como: incentivado, permitido, restrito e proibido. Na categoria incentivada, costumam estar projetos que utilizam tecnologias novas e avançadas, enquanto na categoria restrita estão projetos considerados de tecnologia antiga. Assim, pode-se perceber que permanece o estímulo estatal para áreas de tecnologia mais avançada. Ademais, deve-se notar que, além das restrições de capital, a exigência de fabricação local, uma prática inconsistente com o Acordo TRIMS, pode ter desempenhado um papel ainda maior na disseminação de tecnologia para a China.²³⁷

²³⁵ TUNDANG, Ronald. *US–China Trade War an Impetus for New Norms on Technology Transfer*. *Journal of World Trade*. Volume 54, Issue 6 (2020), p. 943 – 960. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.6/TRAD2020040>. Acesso em 12/04/2022.

²³⁶ LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*, p.342-346. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²³⁷ YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*, p. 750. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series, 2019.

A questão principal é se as *joint ventures* são formadas devido a considerações comerciais ou regulatórias. A palavra “forçada”, no entanto, sugere um grau de coerção que parece pouco plausível para uma situação em que empresas estrangeiras se deslocam à China para obter lucros. Se de fato essas empresas escolhem dividir a tecnologia, é porque esperam que os lucros sejam maiores que quaisquer outros prejuízos. O requisito de transferência de tecnologia seria, em realidade, a contrapartida por diversas facilidades como terras mais baratas, isenções fiscais, empréstimos mais favoráveis, além do acesso ao gigantesco mercado chinês. Destarte, a transferência de tecnologia deveria estar considerada em qualquer tipo de investimento estrangeiro. Exigências como essa em *joint ventures* foram relatadas na indústria automobilística, na indústria de trens de alta velocidade, na indústria de turbinas de geração de energia, além da indústria de turbinas eólicas.²³⁸

A maioria dos principais acordos comerciais como o NAFTA e o CPTPP não proíbe acordos obrigatórios de *joint venture*²³⁹. O Artigo XVI do GATS da OMC estipula que nos setores em que são assumidos compromissos de acesso ao mercado, os membros não devem, “a menos que especificado de outra forma”, manter medidas que restrinjam ou exijam tipos específicos de obrigações jurídicas ou *joint ventures*, por meios das quais um prestador pode realizar um serviço. Ademais, os membros não devem impor limitações à participação de capital estrangeiro em termos de limite percentual máximo de participação estrangeira ou o valor do investimento estrangeiro individual ou agregado. Portanto, as obrigações frente à OMC para propriedade estrangeira dependem dos próprios compromissos de acesso ao mercado de cada membro. Como a China não especificou nenhuma exceção a este requisito em seu GATS *Schedule*, os EUA alegaram que os chineses violaram sua obrigação de acesso ao mercado. No entanto, o GATS não é capaz de resolver todas as questões de transferência forçada de tecnologias associadas à *joint ventures*, porque se aplica apenas ao setor de serviços. Portanto, as regras da OMC ainda são limitadas nesse aspecto.

²³⁸ TUNDANG, Ronald. *US–China Trade War an Impetus for New Norms on Technology Transfer*. *Journal of World Trade*. Volume 54, Issue 6 (2020), p. 943 – 960. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.6/TRAD2020040>

²³⁹ LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*, p.344. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

Como todos os membros da OMC²⁴⁰, a China é obrigada a cumprir seu protocolo específico de adesão à OMC e os cronogramas anexos contendo compromissos específicos de liberalização. A China assumiu compromissos relativos à transparência em suas leis, regulamentos e outras medidas relativas que afetam o comércio de bens e serviços. No seu Protocolo de Acesso, a China comprometeu-se a não exigir transferência de tecnologia, mas tal compromisso não abarca práticas informais de transferência de tecnologia.

Em 1º de junho de 2018, a União Europeia requereu consultas com a China na OMC sobre medidas relativas à transferência de tecnologia. Parte das reivindicações da UE foi baseada em compromissos da China em relação ao Protocolo de Acesso. No entanto, a recente reforma regulatória chinesa, com a remoção de alguns regulamentos de *joint venture* e novas disposições legislativas contra a transferência de tecnologia podem ter comprometido a reivindicação europeia.²⁴¹

Embora a China tenha realizado uma série de reformas legais²⁴² abordando as preocupações dos investidores estrangeiros sobre suas práticas de transferência forçada de tecnologia, é importante entender a lógica das reformas e avaliar sua eficácia. Em primeiro lugar, uma vez que a China negou todas as alegações de transferência forçada de tecnologia feitas por empresas estrangeiras e seus parceiros comerciais, alguns veem essa reforma como um gesto de compromisso na disputa comercial EUA-China ou um “ramo de oliveira” para a paz. Além disso, a China pode usar as novas leis para enviar uma mensagem à comunidade internacional sobre sua posição oficial contra a transferência forçada de tecnologia.

Um ponto de vista otimista seria o de que a reforma legal da China, restringindo as práticas de transferência forçada de tecnologia, pode representar o esforço do governo de usar regras formais para vencer uma regra não-escrita de longa duração na China. Nesse contexto, a legislação seria a melhor forma de erradicar um costume indevido.

A recente remoção de acordos obrigatórios de *joint venture* por investidores estrangeiros em certos setores na China foi anunciada e representa uma maior abertura e

²⁴⁰LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*, p.345. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²⁴¹*Ibidem*, p.346.

²⁴²*Ibidem*, p.349.

acesso ao mercado. A maioria dos investidores estrangeiros na China pareceu dar boas-vindas a essas novas disposições da Lei de Investimento Estrangeiro e da Lei Administrativa, que proíbem a transferência forçada de tecnologia e fortalecem as proteções de segredos comerciais. No entanto, embora a existência dessas disposições na lei escrita seja melhor do que nada para os investidores estrangeiros, a linguagem vaga nessas disposições levou a incertezas em termos de aplicação.²⁴³

Em 30 de junho de 2019, a Comissão de Desenvolvimento e Reforma do Estado e o Ministério do Comércio chinês emitiram em conjunto as Medidas Administrativas Especiais (Lista Negativa) para o Acesso de Investimento Estrangeiro, que entrou em vigor em 30 de julho de 2019. O governo chinês anunciou o plano de afrouxar suas restrições de propriedade estrangeira em determinados setores. Por exemplo, no esquema anterior, para a fabricação de automóveis que não fossem veículos especiais e veículos de energia nova, a parte chinesa deveria ter uma participação não inferior a 50% e o investidor estrangeiro não poderia estabelecer mais de duas *joint ventures* de capital que fabricassem a mesma linha de automóveis na China. No entanto, em 2020, para a fabricação de veículos comerciais, a restrição de participação estrangeira foi cancelada. Em 2022, a restrição de participação estrangeira para fabricação de veículos de passeio de no máximo duas *joint ventures* para a mesma linha de automóveis também foi anulada.²⁴⁴

Além disso, a participação estrangeira em empresas de valores mobiliários não podia exceder 51%, mas essa restrição também foi revogada em 2021. Os mesmos planos de restrição e desregulamentação também se aplicam a empresas que fornecem consultoria de investimentos futuros ou serviços de corretagem, bem como companhias de seguro de vida. O governo chinês também removeu tais restrições em 2022. A maioria das restrições de propriedade se aplica aos setores que constroem infraestrutura, como abastecimento de água, aeroportos e telecomunicações básicas. Tais setores apresentam preocupações sérias e justificadas de segurança nacional e infraestrutura.²⁴⁵

²⁴³LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*, p.350. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²⁴⁴*Ibidem*, p. 335.

²⁴⁵ *Ibidem*.

Em março de 2019, a China promulgou a Lei de Investimento Estrangeiro, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2020 para proteger os direitos e interesses dos investidores estrangeiros e abrir mais o mercado chinês a eles²⁴⁶. Sob a nova Lei, exceto para setores identificados na lista negativa, projetos de investimento estrangeiro não precisarão mais da aprovação do governo, revertendo uma política básica de IDE de quarenta anos²⁴⁷. A nova lei proíbe explicitamente as agências governamentais e seus funcionários de forçarem a transferência tecnológica. Essa também foi a primeira vez que uma lei chinesa tocou no problema da transferência forçada de tecnologia.

O artigo 22 da lei estipula²⁴⁸ que o Estado deve proteger os direitos de propriedade intelectual dos investidores estrangeiros e das companhias de investimento estrangeiro, bem como os direitos e interesses legítimos dos titulares de direitos de propriedade intelectual e titulares de direitos conexos. O mesmo artigo ainda responsabiliza legalmente os infratores de direitos de propriedade intelectual em estrita conformidade com a lei. O Estado incentiva a cooperação técnica com base no princípio da voluntariedade e nas regras comerciais no processo de investimento estrangeiro. As condições para a cooperação técnica são determinadas pela negociação equitativa entre as partes do investimento, de acordo com o princípio da equidade. As agências administrativas e seus funcionários estão proibidas de usar meios administrativos para forçar qualquer transferência de tecnologia.

O artigo 23 protege os segredos comerciais de investidores estrangeiros de serem divulgados por funcionários do governo. Conforme o artigo, os órgãos administrativos e seus funcionários devem manter em sigilo os segredos comerciais de que tenham conhecimento, de investidores estrangeiros e empresas de investimento estrangeiro durante o exercício de suas funções, e não devem divulgar ou fornecê-los ilegalmente a outros.²⁴⁹

Em resumo, o primeiro parágrafo do Artigo 22 declara a proteção resoluta dos direitos de propriedade intelectual dos investidores estrangeiros, enquanto o segundo proíbe

²⁴⁶ LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*, p.336. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²⁴⁷ YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series, 2019, p.750.

²⁴⁸ LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*. p.336. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²⁴⁹ *Ibidem*. p.337

explicitamente a transferência forçada de tecnologia. O artigo 23 proíbe os funcionários do governo de divulgar os segredos comerciais de investidores estrangeiros. Já o artigo 39 estipula que os funcionários públicos que violarem os artigos 22 e 23 estarão sujeitos a penalidades administrativas e possíveis penalidades criminais.

Outra reforma importante é a recém-adicionada cláusula de segredo comercial, na Lei de Licença Administrativa. Conforme o artigo 5º, sem o consentimento do requerente, um órgão administrativo, seus funcionários ou um especialista não devem divulgar nenhum segredo comercial, informações não divulgadas ou informações comerciais confidenciais apresentadas pelo requerente, salvo disposição em contrário na lei, ou quando esteja em causa a segurança nacional, interesse material, social e público. Quando o órgão administrativo divulgar tais informações do requerente ao público, de acordo com a lei, o requerente poderá apresentar uma objeção dentro do prazo razoável.²⁵⁰

Ademais²⁵¹, o Artigo 39 da Lei de Investimento Estrangeiro menciona a responsabilidade criminal, mas não a impõe aos funcionários infratores (a avaliação se o funcionário do governo cometeu um crime depende da aplicação da lei penal e de outras leis relevantes). Assim, embora o artigo 39 indique a possibilidade de estabelecer responsabilidade criminal, não há descrição da natureza da punição.

Importante mencionar também que em 23 de abril de 2019, foi revisada²⁵² a Lei Administrativa de Licenciamento, que governa as licenças para empresas e outras aprovações regulatórias para a China, em seu artigo 5º, de modo a proibir em sua nova redação que indivíduos, incluindo funcionários estatais e também especialistas externos de revelar segredos de comércio e outras informações confidenciais sem o consentimento dos candidatos à licença, exceto em situações previstas por lei ou justificadas sob o argumento da segurança nacional ou interesse público. Além disso, proíbe a discriminação entre os candidatos à licença.

²⁵⁰LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*. p.338. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²⁵¹*Ibidem*, p.351.

²⁵² PRUDHOME, Dan. *Reform of China's "Forced" Technology Transfer*. Disponível em Reform of China's 'Forced' Technology Transfer Policies | Oxford Law Faculty. Acesso em 12/04/2022.

Já o artigo 31 da Lei revisada ainda estipula que o governo está proibido de tornar a transferência de tecnologia como requisito obrigatório para uma licença administrativa. Além disso, no processo de concessão da licença, o governo também não deve exigir direta ou indiretamente que os requerentes cedam tecnologia.²⁵³

A China também revisou disposições do Regulamento de Importação e Exportação de Tecnologia (TIER)²⁵⁴, em particular, suprimindo os seguintes dispositivos: o artigo 27, que exigia que as melhorias subsequentes na tecnologia desenvolvida depois do contrato fossem de propriedade da Parte que fazia as melhorias. Também, o artigo 24.3 determinava que os licenciadores de tecnologia estrangeiros fossem responsáveis por quaisquer acusações de infração pelo importador em relação ao uso da tecnologia licenciada. O Artigo 29.3, que explicitava que um contrato de importação de tecnologia não deveria conter disposições que impedissem o importador de aprimorar a tecnologia fornecida ou restringissem a Parte receptora de usar a tecnologia aprimorada também foi suprimido. Tais supressões foram decididas pelo Conselho de Estado chinês em março de 2019.

Houve também a supressão do Regulamento de *joint ventures* sino-estrangeiras. De forma particular, o artigo 43.3 estipulava que contratos de tecnologia eram restritos “usualmente” a 10 anos e o artigo 43.4, que estipulava que a parte importadora teria o direito de usar a tecnologia de forma contínua após o término do contrato. O Conselho de Estado também suprimiu tais artigos.²⁵⁵

Outro ponto revisto foi em relação a casos de violação da propriedade intelectual que favorecem injustamente empresas locais, em julgamentos “protecionistas”, principalmente em primeira instância. Para isso, foram estabelecidos Tribunais especializados em propriedade intelectual para ouvir recursos inter-regionais de forma a ajudar a corrigir tendências protecionistas locais. Por fim, também foi instaurado em janeiro de 2019, um novo tribunal de

²⁵³PRUDHOME, Dan. *Reform of China's "Forced" Technology Transfer*. Disponível em Reform of China's 'Forced' Technology Transfer Policies | Oxford Law Faculty. Acesso em 12/04/2022.

²⁵⁴*Ibidem*.

²⁵⁵*Ibidem*.

apelação de propriedade intelectual, especializado em nível nacional no Supremo Tribunal Popular da China, que tem como função atuar como contrapeso ao protecionismo local.²⁵⁶

China e EUA também assinaram o Acordo “Fase 1” em janeiro de 2020²⁵⁷. Na temática de transferência de tecnologia, os dois países concordaram que qualquer transferência ou licenciamento de tecnologia deve ser baseado nos termos de mercado e na voluntariedade das empresas, não podendo ser exigida ou forçada por governos em aquisições, *joint ventures* ou outras transações de investimento. Da mesma forma, o governo não deve exigir a transferência de tecnologia como requisito administrativo ou de licenciamento para acesso ao mercado.

A Comissão de Revisão Econômica e de Segurança EUA-China levantou a preocupação de que, comparado a outros capítulos do acordo, não havia diretrizes de monitoramento, aplicação de prazos ou metas comerciais a serem cumpridas no capítulo sobre transferência de tecnologia do Acordo de Fase 1. Na ausência de compromissos firmes, os EUA avaliam que poderiam não ter métricas para julgar o cumprimento do acordo. Portanto, embora a promessa da China de restringir a transferência forçada de tecnologia no acordo comercial e a reforma da lei nacional seja uma espécie de cessar-fogo, ainda não põe fim à questão da transferência forçada de tecnologia, sob a perspectiva estadunidense.²⁵⁸

Apesar disso, pela primeira vez em qualquer tipo de acordo, a China concordou em por fim em sua prática antiga de exigir a transferência de tecnologia de empresas estrangeiras como condição para o acesso ao mercado chinês, ou obter aprovações administrativas ou vantagens governamentais. A China ainda se comprometeu com a transparência, justiça e devido processo em procedimentos administrativos e a garantir que a transferência e licenciamento de tecnologia ocorressem em condições de mercado. Comprometeu-se ainda a

²⁵⁶PRUDHOME, Dan. *Reform of China's "Forced" Technology Transfer*. Disponível em Reform of China's 'Forced' Technology Transfer Policies | Oxford Law Faculty. Acesso em 12/04/2022.

²⁵⁷LEE, Jyh-an. *Forced Technology Transfer in the Case of China*. p.351. Disponível em 3-Lee.pdf (bu.edu). Acesso em 12/04/2022.

²⁵⁸*Ibidem*.

se abster de direcionar ou de apoiar investimentos externos destinados a adquirir tecnologia estrangeira.²⁵⁹

Como a transferência forçada de tecnologia é difícil de provar, a China pode ainda usar essas disposições contra a transferência forçada de tecnologia na lei local e no acordo comercial como prova de que responderam às reivindicações americanas. No entanto, o sucesso dessas iniciativas depende da determinação da China em cumprir seus compromissos de proibir as práticas de transferência forçada de tecnologia. Portanto, o próximo passo para os EUA abordarem essa questão é reivindicar a construção de um mecanismo de monitoramento sólido para avaliar a aplicação real da lei.

Importante ressaltar, no entanto, que a narrativa da usurpação da tecnologia estadunidense negligencia dados que sugerem que a China, na verdade, vem em uma esteira de melhoramento contínuo na proteção da propriedade intelectual estrangeira em seu país. A China vem cada vez mais pagando taxas de licenciamento e royalties pelo uso de tecnologia estrangeira nas últimas décadas.

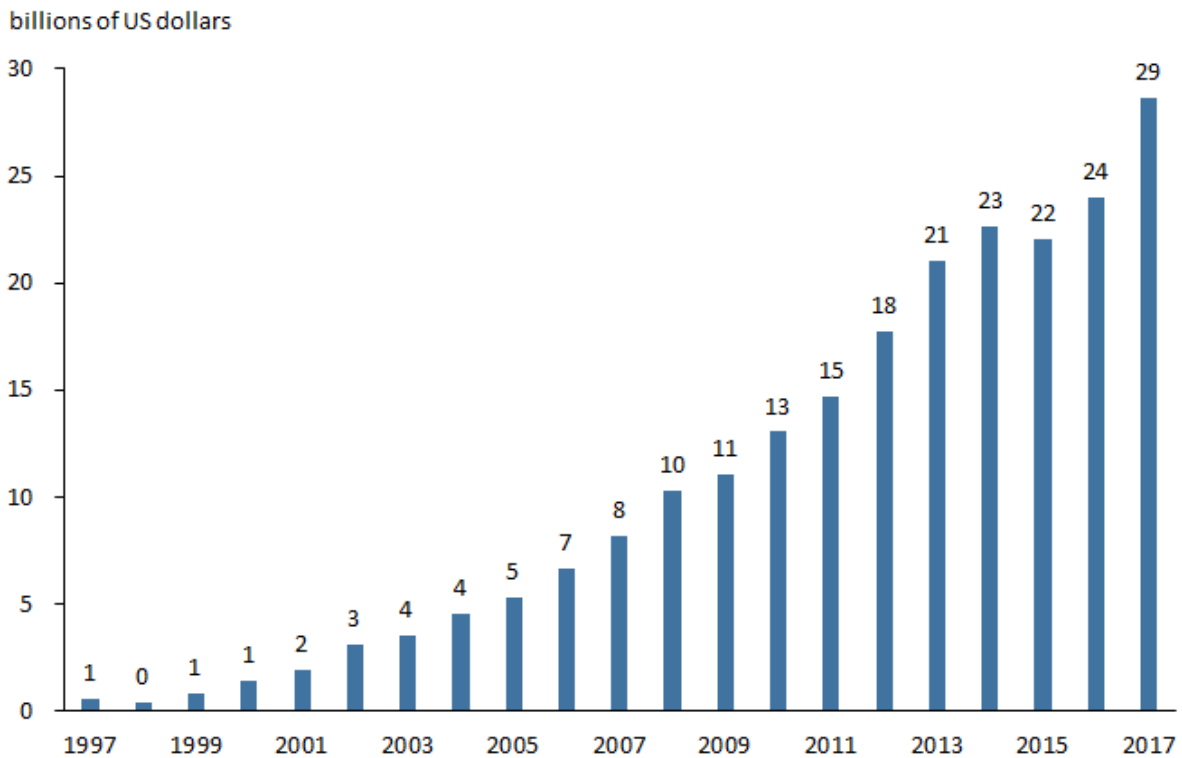
Na figura 4²⁶⁰, é possível constatar o crescimento exponencial em pagamento pelo uso de propriedade intelectual estrangeira no período 1997-2017. As reformas regulatórias de 2019 e 2020 também vão no sentido de apontar que a China vem, na verdade, ampliando sua preocupação com o respeito aos direitos de propriedade intelectual. A China também é uma das líderes globais no total pago pelo uso de propriedade intelectual estrangeira.

²⁵⁹ROUSE CONSULTANCY. *Phase 1 Agreement China/US*. Disponível em Rouse - Phase 1 of the China/US Trade Agreement: Technology Transfer. Acesso em 12/04/2022

²⁶⁰LARDY, Nicholas. China: Forced Technology Transfer and Theft? Disponível em China: Forced Technology Transfer and Theft? | PIIE. Acesso em 12/04/2022.

Figura 4. Pagamentos chineses para o uso de Propriedade intelectual estrangeira 1997-2017.

Figure 1 Chinese payments for the use of foreign intellectual property, 1997–2017



Source: State Administration of Foreign Exchange of China.

Fonte: Lardy, 2018

Vale ressaltar que a política chinesa de estimular a transferência de tecnologia certamente foi bem-sucedida. Quando foi adotada pela primeira vez, a economia chinesa ainda era muito atrasada, sem infraestrutura básica de propriedade intelectual. Modernamente, o país transformou-se em uma potência tecnológica, rivalizando com países mais desenvolvidos na Europa, EUA e Japão.

No entanto, a política não se mostrou bem-sucedida em todos os setores²⁶¹. No setor automobilístico, as empresas estrangeiras não transferiram tecnologia para os chineses, ainda que tenham formado *joint ventures* com empresas geralmente estatais. Por outro lado, o setor

²⁶¹ YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series, 2019, p.751.

ferroviário de alta velocidade é um exemplo do sucesso da política. A indústria ferroviária chinesa é totalmente de propriedade e controlada pelo Estado. Para desenvolver o setor ferroviário de alta velocidade, o Ministério das Ferrovias disponibilizou propostas a empresas estrangeiras, exigindo de licitantes estrangeiros que formassem *joint ventures* com duas entidades pertencentes ao governo e transferissem tecnologia. Os poucos líderes da indústria (*Siemens, Alstom, Bombardier, e Kawasaki*) competiram para ganhar as licitações de acesso ao maior mercado ferroviário do mundo. Isso permitiu à China adquirir as tecnologias mais avançadas a baixo custo. Dentro de uma década depois, os chineses haviam dominado e aperfeiçoado as tecnologias.

4.3 Áreas cruciais para a disputa tecnológica entre China e EUA: 5G, semicondutores e Inteligência Artificial.

4.3.1 A Revolução do 5G

4.3.1.1 5G: Riscos e Preocupações de Segurança²⁶²

A nova geração de internet 5G provavelmente aumentará a velocidade de transferência de dados em 10 ou 100 vezes mais que a conexão de internet típica. Essa característica revolucionará todos os tipos de oportunidades aos indivíduos, negócios e governos. A empresa chinesa *Huawei* é pioneira do 5G globalmente, juntamente com outras empresas como a Nokia, cuja sede é na Finlândia, a Ericsson com sede na Suécia, a sul-coreana Samsung e a americana Qualcomm, que são as maiores detentoras de patentes. Apenas poucas companhias americanas, no entanto, estão entre os principais participantes da construção de certos equipamentos elementares para o 5G, em especial redes de acesso via rádio.

O 5G tem o potencial de prover benefícios para o desenvolvimento econômico futuro, podendo contribuir para o crescimento da economia mundial e preparando o cenário para novos avanços em produtividade e inovação. A conectividade sem paralelos do 5G tornará possível realizar o potencial integral da chamada internet das coisas (IoT) e inteligência artificial. O 5G pode possibilitar que novas indústrias surjam e contribuam para uma

²⁶²KANIA, Elsa. *5G risks and security concerns. The Competitive Challenge and Considerations for U.S. Policy*. Center for a New American Security, 2019. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/resrep20451.6>. Acesso em 05/04/2022.

economia digital dinâmica. Além disso, as redes 5G também possuem usos militares importantes que influem na capacidade tecnológica de um país.

Tais aumentos de conectividade e velocidade podem facilitar a fusão de dados e aumentar o controle e o comando de máquinas, provendo vantagens operacionais significativas no comando militar. Dada a importância do 5G para a competitividade de um país, o 5G é uma tecnologia bastante disputada entre vários países do mundo. Entretanto, embora o desenvolvimento e realização do 5G sejam esforços que envolvem rivalidades intensas entre países e companhias, a implantação do 5G requer igualmente cooperação e interoperabilidade.

O governo chinês vem se mobilizando ativamente no sentido de obter a liderança global do 5G. Os esforços chineses para desenvolver o 5G iniciaram-se em 2007, quando o Conselho de Estado aprovou um projeto especial sobre a próxima geração de telecomunicações, de acordo com o Plano Nacional de tecnologia de Longo e Médio Prazo (2006-2020).

Os EUA eram essencialmente os líderes no 4G e a China inicialmente demorou a conseguir dominar as tecnologias 3G e 4G. Entretanto, os líderes chineses estavam determinados a conseguir uma vantagem no 5G e conseguiram a liderança. Além disso, o governo chinês investiu significativamente na construção de uma infraestrutura digital robusta de redes de fibra óptica que são necessárias para o desenvolvimento das redes 5G.

Os planos chineses de ciência e tecnologia, como o Plano 863 e o Plano "*Internet Plus*" e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Indústrias Emergentes também estimularam o desenvolvimento do 4G e do 5G. A China passou a se destacar em atividades robustas de ciência e tecnologia que perpassam os diversos setores sociais como empresas, universidades e até conglomerados de defesa militar.

Os esforços chineses no 5G são estimados em centenas de bilhões de dólares em uma combinação de dinheiro público e privado. Desde 2015, a China ultrapassou os EUA em cerca de US \$24 bilhões no investimento na área, de acordo com uma estimativa. Essa mobilização massiva de recursos permite uma construção rápida para a infraestrutura necessária das redes de 5G, como as estações base. Em 2019, o 5G já era uma realidade em cidades como Pequim

e Xangai. A cidade de Shenzhen no sul da China tornou-se um centro de desenvolvimento do 5G.

O governo chinês e as principais empresas chinesas estão promovendo ativamente a implantação e experimentação com novas aplicações de 5G. Até 2025, estima-se que 430 milhões de pessoas na China terão acesso ao 5G, representando um terço do total de usuários 5G do mundo.

A China também está desenvolvendo experimentos iniciais de aplicações de inteligência artificial e 5G na área da saúde. Em março de 2019, houve a primeira cirurgia cerebral remota do mundo usando o 5G no Hospital Geral do Exército Popular de Libertação (PLA), em colaboração com as empresas *China Mobile* e *Huawei*.

O controle preciso em tempo real que o 5G fornece pode facilitar a telemedicina a atingir distâncias maiores, o que permite a cirurgiões de todas as regiões do mundo alcançar pacientes em regiões rurais ou remotas que não dispõem dos serviços médicos necessários.

O governo também está se concentrando nas aplicações de inteligência artificial na Internet industrial. No entanto, ainda enfrenta certos percalços. Por exemplo, apesar do entusiasmo por seu potencial, o 5G exige investimentos significativos no curto prazo, mas os futuros modelos de negócios que permitirão ao 5G se tornar lucrativo ainda não estão claros. Para o período de 2020 a 2030, as despesas dos operadores de rede chineses em 5G poderão atingir US \$411 bilhões, de acordo dados do Ministério da Indústria da China e Tecnologia da Informação.

A era 5G da China parece estar bem encaminhada, mas a trajetória de longo prazo dessa abordagem dirigida pelo Estado ao 5G ainda está para ser vista. Por exemplo, esses investimentos consideráveis podem ser ineficientes, mas poderiam impulsionar o desenvolvimento e estabelecer a predominância chinesa nos mercados mundiais.

Os Estados Unidos ainda não se comprometeram com financiamento ou iniciativa nacional no 5G comparável em escopo e escala. Para a China, a empresa *Huawei* é uma campeã nacional. Embora seja formalmente uma empresa privada, isso é contestado, pois sua estrutura de propriedade não é transparente e a empresa tem um histórico de apoio estatal, principalmente com apoio das forças armadas e da inteligência chinesa.

Desde 2009, a *Huawei* investe pesadamente em P&D. A empresa está aproveitando a presença global que conseguiu ao estender as redes 4G, que chega a quase um terço do mercado global de telecomunicações, e está fornecendo equipamentos de integração de sistemas para 5G como acesso via rádio e estações.

A *Huawei* enviou mais de 150 mil estações para 5G em todo mundo a partir de junho de 2019. Ainda que subsistam as preocupações de segurança, a empresa chinesa expandiu seu alcance mundial, chegando à marca de 50 contratos comerciais de 5G em pelo menos 30 países, em particular com significativa proporção deles na Europa. A empresa também assinou um acordo para desenvolver 5G na Rússia a partir de junho de 2019.

Além disso, a *Huawei* comanda o maior número de patentes de 5G. A empresa tem forte influência no 5G em escala global. O progresso na expansão global da empresa é importante para facilitar a interoperabilidade, incluindo o aproveitamento total do potencial do 5G para criar produtos e serviços.

Os avanços chineses no 5G também contribuem para a inovação militar. O 5G será vital para países estabelecerem vantagens competitivas no campo de batalha com armas mais avançadas, graças a avanços no processo de “inteligência” militar, que envolve inteligência artificial em suporte a uma variedade de aplicativos e recursos.

Nesse contexto, o 5G pode ser crítico, criando melhorias no compartilhamento de dados, novos mecanismos de comando e controle e construção aprimorada do sistema para atender a requisitos operacionais futuros, como a Internet militar das coisas. Prevê-se que o 5G permita a comunicação máquina a máquina entre sensores, drones, além de melhorias na comunicação entre máquinas e homem.

Ainda, a implantação do 5G poderia facilitar a mobilização da defesa nacional chinesa, através de abordagens mais inteligentes para coordenar recursos e apoio logístico para enfrentar os desafios da guerra. Por exemplo, quando a província de Jilin realizou uma mobilização nacional de defesa, o 5G foi usado para apoiar as comunicações de emergência.

Já algumas unidades militares e paramilitares chinesas começaram a empregar 5G em programas-piloto, como segurança nas fronteiras. O desenvolvimento de 5G na China será

moldado pela implementação de uma estratégia nacional de defesa civil. Existem muitas sinergias entre tecnologias militares e comerciais.

Há também o potencial para uma integração de informações e melhores comunicações que poderiam fornecer vantagens importantes em mecanismos de *situation awareness*. Enquanto a China procura construir uma arquitetura integrada de informações e comunicações em sistemas espaciais e terrestres, o 5G pode ser de grande valia nesse aspecto. Por exemplo, há planos de integrar o 5G ao BeiDou, um sistema chinês de navegação por satélite, melhorando os recursos de posição, navegação e tempo. Isso permitirá à China concorrer com o GPS.

Empresas como a *Electronics Technology Group Corporation* (CETC), aliadas a instituições acadêmicas, têm proficiência em componentes tecnológicos relevantes, especialmente chips e antenas avançadas e atuam no aprimoramento do 5G chinês. As universidades, que contribuem para o desenvolvimento da educação e capacidades militares, estão envolvidas em pesquisas sobre 5G e segurança da rede, aparentemente em colaboração com a *Huawei*.

Cada vez mais um número crescente de empresas, incluindo a Shenzhen Kingsignal, está buscando oportunidades de expansão para o mercado militar 5G, inclusive trabalhando em projetos militares.

A busca da China pelo domínio 5G se desenrolou dentro de um complexo tecnológico e geopolítico. Na verdade, diferentes países têm suas próprias preocupações e considerações de segurança, mas nem todos compartilham avaliações americanas da gravidade desses riscos. Na medida em que os formuladores de políticas dos EUA veem a China como um grande rival do poder e concorrente estratégico, a atuação de empresas chinesas em países aliados apresenta graves ameaças que são insustentáveis e inaceitáveis para os Estados Unidos.

A era do 5G apresentará novos riscos e novas ameaças (de interrupção, por exemplo). O 5G envolve muito mais do que apenas redes sem fio novas e mais rápidas; será um componente vital do futuro crítico da infraestrutura. Conseqüentemente, a segurança cibernética das redes 5G pode ser um desafio único, considerando os altos níveis de complexidade e um potencial muito maior de danos no caso de um ataque.

Os desafios ainda concernem questões de integridade e garantia, além da confidencialidade dos dados nas redes 5G. Um ataque cibernético às redes 5G poderá causar danos substantivos que podem ameaçar segurança em setores críticos de futuras cidades inteligentes.

A segurança do 5G apresenta um desafio global que exigirá soluções criativas e cooperativas. A *Huawei* provavelmente continuará sendo um participante importante no 5G em vários países, incluindo alguns aliados e parceiros dos EUA, que acreditam que os benefícios da parceria superam os riscos. Para a autora Kania, há razões para o ceticismo em relação à *Huawei*. Ela opina que a segurança não pode ser uma reflexão tardia, nem uma consideração a ser sacrificada por uma questão de custo ou velocidade. Os países que escolhem opções menos seguras ou priorizam a facilidade e rapidez de implantação podem encontrar riscos e custos no futuro.

4.3.1.2 Outras características do 5G

As redes 5G são compostas²⁶³ de 3 camadas de redes, responsáveis por funções diferentes. A primeira é a rede móvel aprimorada, que torna o fluxo de comunicação mais rápido. A segunda é a comunicação ultraconfiável de baixa latência²⁶⁴, que possibilita a conexão com veículos autônomos. O uso de baixa latência torna a conexão muito mais rápida que o 4G. A terceira é a comunicação máquina-máquina. Ao integrar os mundos digital, biológico e físico, o 5G torna possível a 4ª Revolução Industrial.

A criação de sistemas autônomos e inteligentes guiados por dados e *machine learning* leva a um importante avanço na produção industrial, pois o 5G permite que empresas acessem dados e tomem decisões mais rapidamente. Assim, espera-se que as inovações na agricultura e na indústria sejam mais baratas e fáceis, facilitando a economia de custos.

O 5G permite também a conexão de dispositivos eletrônicos para cidades, escolas, casas, automóveis e centros de saúde inteligentes. Representará, portanto, a criação de uma sociedade em que as máquinas são integradas a infraestruturas críticas e seu uso em operações médicas remotas já é uma realidade. O 5G também irá melhorar a cobertura e as experiências

²⁶³MORRIS, Olive. *America's 5G's Moment of Truth*, p.4-5. Disponível em 5G's Moment of Truth (newcenter.org). Acesso em 12/04/2022.

²⁶⁴ Baixa latência seria pouco tempo de atraso entre o evento ao vivo e o transmitido pela internet.

de banda larga móvel existentes como realidade aumentada e realidade virtual, além de *streaming* mais rápido. Em linhas gerais, o 5G representa a resposta a 3 necessidades modernas: garantir uma conexão estável, permitir a transmissão contínua de uma grande quantidade de dados e garantir comunicações com uma taxa de transmissão de altíssima velocidade.²⁶⁵

As redes 5G farão uso extensivo de inteligência artificial para gerenciar a complexidade da rede. Como consequência, os fabricantes de equipamentos de infraestrutura projetarão e implantarão sistemas operacionais e de gerenciamento que usam a inteligência artificial, separadamente e em colaboração com operadoras.²⁶⁶

Com a consolidação da China como líder em áreas como o 5G, a dependência dos EUA em relação aos fabricantes chineses aumentará. Apesar disso, a liderança da China nessas indústrias não é um fato irreversível com investimentos estadunidenses intensivos nesses setores.²⁶⁷ A China também é o maior fabricante mundial de dispositivos de IoT, que são dispositivos físicos incorporados a sensores que podem coletar dados e se conectar à internet mais amplamente.²⁶⁸ O 5G suportará um número maior de dispositivos IoT e permitirá IoT de alto valor agregado em dispositivos e sistemas de IoT como veículos autônomos e máquinas inteligentes.²⁶⁹

Veículos autônomos, que exigem mecanismos apurados para detectar obstáculos na estrada e para seu comando e controle, exigirão investimentos consideráveis em novos equipamentos para aprimorar a comunicação de estradas e instalações. Também irão requerer novos designs de antenas e equipamentos menores que fornecerão cobertura densa.²⁷⁰ Espera-se que o 5G suporte até 100 vezes mais dispositivos IoT e forneça cobertura e disponibilidade universal quase instantâneas.

²⁶⁵ BERTOLINI; MARIANI. *The US-China 5G Contest: Options for Europe*. Istituto de Affari Internazionali, p.2. Disponível em [The US-China 5G Contest: Options for Europe \(iai.it\)](#). Acesso em 12/04/2022.

²⁶⁶ EURASIA GROUP. *The Geopolitics of 5G*. 2018, p.7. Disponível em [1811-14 5G special report public\(1\).pdf \(eurasiagroup.net\)](#). Acesso em 12/04/2022.

²⁶⁷ US-CHINA SECURITY REVIEW COMMISSION. 2018 *Report*. 2018, p. 460. Disponível em [Chapter 4 Section 1- Next Generation Connectivity_0.pdf \(uscc.gov\)](#). Acesso em 13/04/2022.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 443.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 446.

²⁷⁰ EURASIA GROUP. *The Geopolitics of 5G*. 2018, p.3. Disponível em [1811-14 5G special report public\(1\).pdf \(eurasiagroup.net\)](#). Acesso em 13/04/2022.

Estimativas indicam que²⁷¹as redes 5G permitirão US \$12,3 trilhões em vendas globais e criarão direta ou indiretamente 22 milhões de empregos até 2035. Espera-se que o setor manufatureiro represente 27,3% ou US \$3,4 trilhões do total de vendas globais, seguido pelo setor de tecnologia da informação com 11,4% ou US \$1,4 trilhão.

4.3.2 A Empresa Huawei como epicentro da disputa sino-americana

Fundada em 1987 pelo ex-engenheiro do Exército de Libertação Nacional da China Ren Zengfei, a *Huawei Technologies Co. Ltd.*, baseada na cidade de Shenzhen no sul da China, começou com foco na fabricação de computadores e switches de telefone, mas expandiu seus negócios para redes de telecomunicações, fornecimento de serviços e equipamentos operacionais e de consultoria para empresas dentro e fora da China, além da fabricação de dispositivos de comunicação para o mercado consumidor. Como a China contava com monopólio estatal nesse setor, para uma empresa dita privada ter êxito nesse ramo, necessariamente deveria ter a chancela direta do Estado chinês.²⁷²

Desde 1996, a Huawei estabeleceu seu negócio internacionalmente, inclusive com um escritório no Texas em 2001. Embora suas atividades no mercado chinês continuassem crescendo, suas operações se tornaram cada vez mais integradas à economia internacional. A Huawei continuou a fornecer peças críticas do exterior e em áreas não técnicas²⁷³.

No que se refere à infraestrutura de antenas e tecnologia 5G a Huawei posicionou-se na liderança global, conforme verifica-se pelo gráfico abaixo que mostra a relação em *market share* da Huawei e ZTE frente suas principais concorrentes no mercado de infraestrutura de equipamentos móveis. A ZTE, também localizada em Shenzhen, foi fundada em 1985 por Hou

²⁷¹US-CHINA SECURITY REVIEW COMMISSION. 2018 *Report*.2018, p.451. Disponível em Chapter 4 Section 1- Next Generation Connectivity_0.pdf (uscc.gov). Acesso em 13/04/2022.

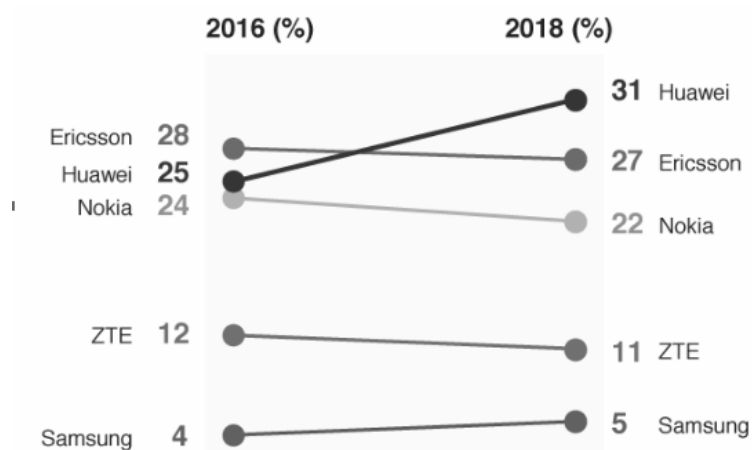
²⁷²JURGENSEN, Felipe Trevisan; MELLO, Leonardo Freire. *Semicondutores: Outro Salto da China rumo à Complexidade Econômica?* 12/2020, p.435. Disponível em Semicondutores, outro salto da China rumo a Complexidade Econômica? | Geosul (ufsc.br). Acesso em 12/04/2022.

²⁷³HUPPENBAUER; LEI. *The EU and Huawei 5G technology against the backdrop of the US-China trade war*. Shanghai Institute of International Studies. 2019, p.3. Disponível em 20190919.pdf (siis.org.cn). Acesso em 12/04/2022.

Weigui, um oficial de tecnologia do Ministério Aeroespacial e Aviação da China. Destarte, Huawei e ZTE têm ligações com o setor militar do governo chinês.²⁷⁴

A figura 5 mostra o market share em 2018 da infraestrutura de equipamentos móveis do 5G. É possível perceber que a Huawei ganhou espaço e atingiu 31% do market share, superando a líder Ericsson. Cerca de 80% do mercado global é dominado por 3 empresas.

Figura 5. Market Share da Infraestrutura de equipamentos móveis do 5G



Fonte: Jurgensen; Mello, 2020

Em 2019, a Huawei alcançou a liderança global em patentes²⁷⁵, o que é algo impressionante, visto que a empresa se internacionalizou há relativamente pouco tempo e enfrenta a feroz competição de empresas japonesas, alemãs e estadunidenses. Não é indicativo de que tudo o que é registrado virará produto ou processo a ser utilizado em cadeias industriais, mas é uma prova cabal da capacidade de inovação da China. É importante destacar também a capacidade de inovação da ZTE, que ultrapassou a Samsung em 2019. Outra empresa chinesa de destaque é a *Boe Technology*.²⁷⁶

Segundo dados do relatório anual da Huawei, em 2021, a empresa ficou em primeiro lugar nacionalmente em número de patentes concedidas, mas também no âmbito do Escritório

²⁷⁴JURGENSEN, Felipe Trevisan; MELLO, Leonardo Freire. *Semicondutores: Outro Salto da China rumo à Complexidade Econômica?* p.433. Disponível em Semicondutores, outro salto da China rumo a Complexidade Econômica? | Geosul (ufsc.br). Acesso em 12/04/2022.

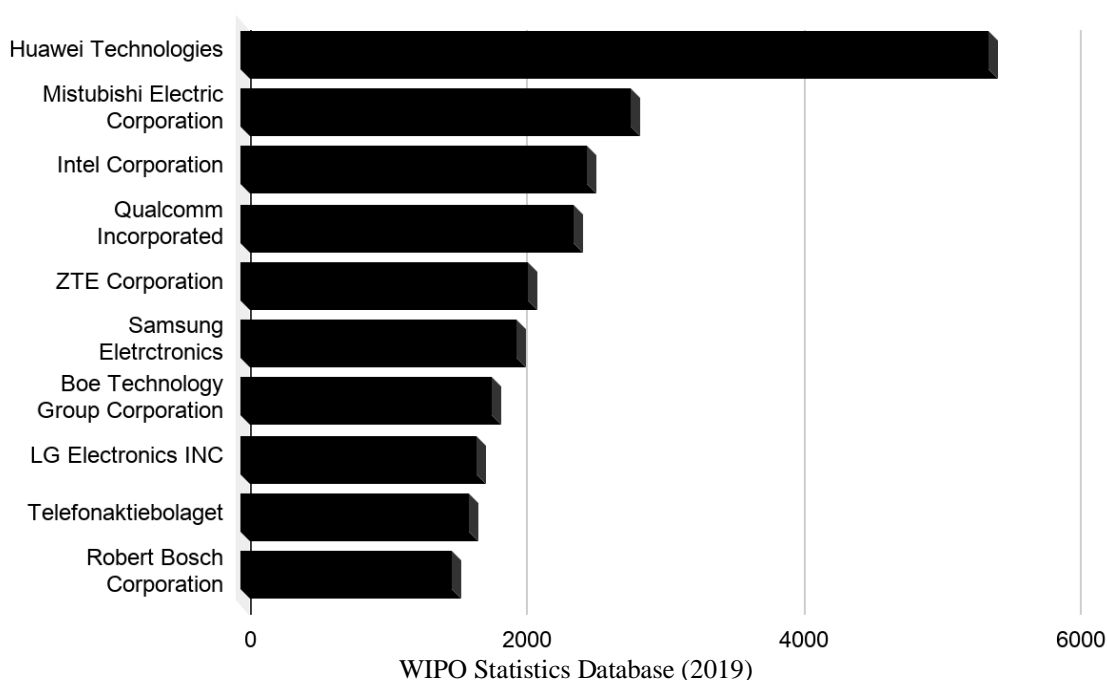
²⁷⁵*Ibidem* p.430.

²⁷⁶*Ibidem*. p.439-440.

Europeu de Patentes e em quinto lugar nos EUA, mesmo com todas as sanções, no seio do *United States Patent and Trademark Office*.²⁷⁷

Os dados mostram que as empresas chinesas estão liderando as patentes em 5G, o que significa que elas podem obter royalties significativos, uma vez que o 5G for implementado e usado amplamente.²⁷⁸ A figura 6 mostra as empresas líderes globais de patente em 2019, com clara liderança da Huawei.

Figura 6. Empresas líderes globais em patentes em 2019.



Fonte: Jurgensen; Mello, 2020

De acordo com o relatório anual da Huawei²⁷⁹ de 2021, todo ano, a Huawei investe mais de 10% de suas receitas em vendas em P&D. Em 2021, o valor total chegou a CNY 142,7 bilhões, o que equivale ao impressionante valor de 22,4% da receita total. Durante a década passada, o total investido pela Huawei em P&D chegou a CNY 485 bilhões e, em anos recentes, mais de CNY 20 bilhões do orçamento anual de P&D foi realocado para pesquisa

²⁷⁷HUAWEI. *Huawei Annual Report 2021*, p.72. Disponível em Huawei 2021 Annual Report. Acesso em 16/04/2022.

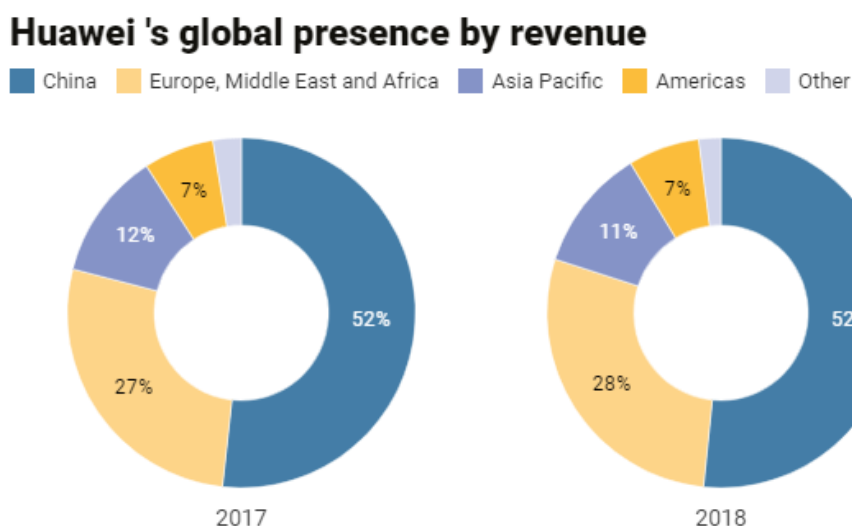
²⁷⁸CGS Global Focus. *Geopolitics and the Global Race for 5G*, p.23. Disponível em 5G_Studie_10_B.indd (cgs-bonn.de). Acesso em 12/04/2022.

²⁷⁹HUAWEI. *Huawei Annual Report 2021*, p.3. Disponível em Huawei 2021 Annual Report. Acesso em 16/04/2022.

básica. Em 2021, 107 mil empregados estavam trabalhando na área de P&D, o que representa 54,8% do total da força de trabalho da companhia.

A figura 7 abaixo mostra²⁸⁰ a distribuição geográfica das atividades da Huawei nos anos de 2017 e 2018. Conforme é possível analisar na figura, a maior parte das receitas adveio da China em 2018 e 2017, com significativa participação de mercados na Europa, África e Oriente Médio. A figura dá uma dimensão da importância de cada região na competição estratégica com o Ocidente pelos mercados globais e mostra como a Huawei tem um mercado diversificado.

Figura 7. A presença geográfica da Huawei.



Fonte: Huppenbauer; Lei, 2019.

Em 2000, a Huawei iniciou suas operações globais em áreas mais negligenciadas pelas empresas ocidentais como África, Oriente Médio e Sul da Ásia, inspirando-se na estratégia maoísta de “cercar a cidade com o campo”. A internacionalização da Huawei mantém relação com a política “*Going Global*” do governo chinês. A primeira política “*Going Global*” foi elaborada pelo então primeiro-ministro Zhu Rongji em 2000. Por meio dessa política, as empresas na China foram encorajadas a investir no exterior. Essa política tinha como objetivo

²⁸⁰HUPPENBAUER; LEI. *The EU and Huawei 5G technology against the backdrop of the US-China trade war*. Shanghai Institute of International Studies. 2019, p.3. Disponível em 20190919.pdf (siis.org.cn). Acesso em 12/04/2022.

tornar as empresas chinesas mais competitivas no mercado global e impulsioná-las a buscar capital humano residente em todo planeta, além de investimentos tecnológicos estrangeiros. O projeto “*Going Global*” foi impulsionado com a adesão da China à OMC e foi incluído no 10º Plano Quinquenal chinês entre 2001 e 2006.²⁸¹

Importante notar que, ao contrário das gigantes de telecomunicações estabelecidas como *Ericsson*, *Alcatel-Lucent* e *Nokia*, que hesitavam em investir dinheiro e esforços em infraestrutura para “locais remotos e voláteis com circunstâncias ambientais adversas”²⁸², a Huawei identificou potencial nessas áreas não desenvolvidas e as aproveitou como pontos de entrada no mercado global. A Huawei marchou, então, para o mercado desenvolvido, incluindo Europa Ocidental e América do Norte, depois de garantir uma posição em países subdesenvolvidos.

A maior disseminação do 5G pela Huawei no mercado global está ligado à estratégia “*Going Global 2.0*” chinesa, que reflete a aspiração da China de se tornar uma potência normativa na arena global. O elemento mais notável do plano “*Going Global 2.0*” é a tecnologia móvel 5G. Ao desenvolver a tecnologia 5G, a China foca na promoção de normas técnicas internacionais. O desenvolvimento da tecnologia 5G é um componente fundamental da estratégia *Made in China 2025*. A BRI também tem como objetivo auxiliar a China a exportar sua tecnologia. Como a tecnologia da rede 5G está sendo construída em redes de cabo de fibra óptica, as empresas podem entrar nos mercados de redes de telecomunicações dos países do *Belt and Road* por meio desses cabos, que aumentam o fluxo de tráfego de dados. A disseminação das redes 5G também se acelerou devido aos planos de infraestrutura decorrentes da BRI. Até 2019, a Huawei operava em mais de 170 países, construindo mais de 1500 redes. Além disso, 70% dos trabalhadores da Huawei fora da China são trabalhadores locais, comprovando sua capacidade de gerar empregos para o país que a recebe.²⁸³

²⁸¹TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p.113-135.

²⁸²TANG, Min. *Huawei versus the USA*. International Journal of Communication 14. 2020, p. 4556–4577. Disponível em Huawei Versus the United States? The Geopolitics of Exterritorial Internet Infrastructure (ijoc.org). Acesso em 12/04/2022.

²⁸³TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p.113-135.

O domínio da Huawei no mercado 5G é, entretanto, interpretado como uma ameaça pelo governo dos EUA. Considerações de segurança, econômicas e sistêmicas constituem os principais elementos do receio do governo estadunidense em relação à Huawei. Embora a Huawei não seja uma empresa estatal, seu nome, que significa "China com êxitos" em mandarim, apela ao nacionalismo chinês e coroa uma identidade campeã nacional. A Huawei ajudou as ambições geopolíticas da China construindo infraestrutura de telecomunicações e prestando serviços em países emergentes. A expansão global da Huawei foi auxiliada por contratos mediados pelo governo. No entanto, muitos problemas da Huawei nos países ocidentais foram causados por sua identidade corporativa patriótica. As especulações sobre se o governo chinês poderia acessar e se intrometer nas operações da Huawei cresceram a ponto de a empresa ter que definir oficialmente seu relacionamento com o governo.²⁸⁴

As incursões da Huawei na infraestrutura de segurança estão na raiz das preocupações estadunidenses. O governo dos EUA está preocupado que a Huawei possa ser usada para espionar em nome da China. Economicamente, a Huawei foi acusada de se beneficiar dos termos comerciais injustos e da influência política chinesa. Portanto, de acordo com os EUA, suas empresas devem ser protegidas da invasão de mercado predatória da Huawei.

No que diz respeito às preocupações sistêmicas, os Estados Unidos acreditam que o sistema liberal de governo deve ser protegido da influência da China no âmbito nacional e internacional. O diretor do FBI, Chris Wray, articulou essas preocupações, afirmando que o governo dos EUA está preocupado com o risco de permitir que qualquer empresa ou entidade com vínculos com um governo estrangeiro e com valores diferentes, ganhe posições de poder nas redes de telecomunicações estadunidenses.²⁸⁵

Durante as eras 3G e 4G, importante salientar, a tecnologia nacional da China não era amplamente reconhecida e carecia de liderança na definição de normas técnicas tecnológicas globais. As empresas Cisco em equipamentos de roteamento corporativo, Qualcomm em equipamentos de chipset, Intel em semicondutores, Oracle e Microsoft em software de

²⁸⁴TANG, Min. *Huawei versus the USA*. International Journal of Communication 14. 2020, p. 4556–4577. Disponível em Huawei Versus the United States? The Geopolitics of Exterritorial Internet Infrastructure (ijoc.org). Acesso em 12/04/2022.

²⁸⁵TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p.113-135.

negócios e sistemas operacionais, e Apple em dispositivos de smartphones haviam dominado quase totalmente a cadeia de suprimentos global.

Reconhecendo essa fraqueza, os formuladores de políticas chinesas lançaram um plano nacional para incentivar empresas criativas nativas como parte do processo de reequilíbrio pós-crise financeira de 2008. Nos 12º e 13º Planos Quinquenais, o setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC) foi encarregado de catapultar a emergência da China como potência global, servindo como bússolas de macroplanejamento nos quinquênios de 2011–15 e 2016–20.²⁸⁶ Empresas chinesas tornaram-se, então, fortes participantes do capitalismo global, desafiando a supremacia dos EUA.²⁸⁷

A Huawei, nesse contexto, tornou-se um fornecedor importante para os EUA e, desde então, o governo americano a monitora de perto. A empresa, então, passou a enfrentar vários contratempos no mercado americano. Em 2008, por exemplo, o governo dos EUA proibiu a fusão da Huawei com a 3Com Corporation e, em 2011, bloqueou o acordo da Huawei com a 3Leaf Systems. A Huawei foi completamente excluída das listas de fornecimento das operadoras estadunidenses AT&T, Sprint, T-Mobile e Verizon. Em uma carta aberta ao governo dos EUA em 2011, a Huawei exigiu um tratamento justo e uma investigação completa para limpar seu nome a fim de proteger seus interesses. Como resultado, em 2011, o Comitê Permanente de Inteligência da Câmara iniciou um inquérito, que culminou em uma audiência e um relatório final em 2012. O relatório resultante da investigação insistiu que as companhias de telecomunicações da China são ameaças à segurança nacional e que o governo americano deveria continuar alerta. Após o relatório, os EUA aprovaram várias leis que restringem aquisições, gastos e empréstimos à Huawei. Em 2019 e 2020, o Congresso e o presidente continuaram a aprovar sanções.

O maior receio do governo estadunidense é que a Huawei seja obrigada pelo governo chinês a fornecer informações e dados dos clientes e, por causa disso, iniciou esforços no sentido de limitar o acesso da Huawei às cadeias de valor, telecomunicações e mercados. A Huawei, por outro lado, nega que seus produtos constituam uma ameaça à segurança. As Leis

²⁸⁶TANG, Min. *Huawei versus the USA*. *International Journal of Communication* 14. 2020, p. 4556–4577. Disponível em [Huawei Versus the United States? The Geopolitics of Exterritorial Internet Infrastructure \(ijoc.org\)](https://www.ijoc.org/). Acesso em 12/04/2022.

²⁸⁷Além da Huawei e ZTE, destacam-se Alibaba, Tencent, Baidu, JD.com e NetEase.

chinesas que suscitam preocupação são a Lei de Inteligência Nacional e a Lei de Cibersegurança, que teriam em seu conteúdo a obrigação de passar informações ao governo chinês. A Lei de Inteligência Nacional, por exemplo, prevê o dever das empresas de “apoiar, auxiliar e cooperar com” as autoridades de inteligência da China²⁸⁸ Ademais, também se argumenta que a Huawei recebe uma série de subsídios governamentais, de até US \$75 bilhões, que dariam vantagens incomparáveis no mercado 5G.²⁸⁹ Assim, os EUA alegam, na prática, que a China poderia usar o equipamento de rede 5G da Huawei como um “cavalo de Tróia”, obrigando as operadoras a espionar, “roubar” segredos corporativos, governamentais ou militares e transmitir dados às autoridades chinesas. No entanto, os EUA não forneceram provas para fundamentar esta alegação de espionagem.²⁹⁰

Vale sublinhar que a rede móvel 5G da Huawei é largamente utilizada em dispositivos médicos, produtos da linha branca doméstica, veículos elétricos e outras tecnologias de comunicação. Todavia, muitos serviços de inteligência ocidentais estão convictos de que o governo chinês domina atores econômicos em parte para usar empresas como Huawei e ZTE para avançar em seus próprios objetivos políticos. Assim, se Pequim se envolver em espionagem, seria provável que se valesse dessas empresas.²⁹¹

Importante ainda lembrar que, pela lei chinesa, é possível ao Partido Comunista estabelecer uma comissão em todas as empresas maiores para exercer influência em suas decisões estratégicas. Isso obviamente fornece a impressão de que o Partido Comunista exerce pressão política sobre as empresas.²⁹²

²⁸⁸MAIZLAND; CHATZKY. *Huawei: China 's Controversial Tech Giant*. Council on Foreign Relations.2020. Disponível em Huawei: China's Controversial Tech Giant | Council on Foreign Relations (cfr.org). Acesso em 12/04/2022.

²⁸⁹DOMINIONI; RUGGE. *The Geopolitics of 5G*. ISPI Dossier. 2020, p.16. Disponível em dossier_cyber_5g_september_2020.pdf (ispionline.it). Acesso em 12/04/2022.

²⁹⁰EUROPEAN PARLIAMENT. *5G in the EU and Chinese telecoms suppliers*. 2020, p.1. Disponível em 5G in the EU and Chinese telecoms suppliers (europa.eu). Acesso em 12/04/2022

²⁹¹SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; JIE, Yu; CRABTREE, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.31. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org).Acesso em 12/04/2022.

²⁹²US HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*, p.23. Disponível em https://fas.org/irp/congress/2012_rpt/huawei.pdf. Acesso em 12/04/2022

Ainda em relação à interferência estatal, observa-se que o planejamento central chinês²⁹³ garante uma boa coordenação entre as empresas de telecomunicações, facilitando a criação de sinergias em inovação e P&D e de campeões nacionais. Desde 2019, o governo chinês conseguiu uma coordenação boa de universidades, centros de pesquisa e empresas públicas e privadas, acelerando projetos de desenvolvimento em relação ao 5G.

Intervenções regulatórias também são comuns, como a lei do Imposto de renda empresarial de 2007, que garantiu desonerações fiscais para empresas de setores tecnológicos. Depois de restrições dos EUA à exportação de equipamentos e telecomunicações, em particular semicondutores para China, o governo chinês também anunciou incentivos fiscais adicionais para algumas empresas de design de circuitos e da indústria de software.²⁹⁴

Na figura 8 abaixo²⁹⁵, é possível analisar os principais países detentores de patentes essenciais para a tecnologia 5G em 2019. A China ficou em primeiro com 35,51%, a Europa em segundo com 23,1%, a Coreia do Sul em terceiro com 21,42% e os EUA apenas em quarto lugar com 14,29% das patentes essenciais.

²⁹³BERTOLINI; MARIANI. *The US-China 5G Contest: Options for Europe*. Istituto de Affari Internazionali, p.7-9. Disponível em [The US–China 5G Contest: Options for Europe \(iai.it\)](https://www.iai.it/en/publications/the-us-china-5g-contest-options-for-europe). Acesso em 12/04/2021.

²⁹⁴*Ibidem*.

²⁹⁵CGS GLOBAL FOCUS. *Geopolitics and the Global Race for 5G*. 05/2019, p.23. Disponível em [5G_Studie_10_B.indd \(cgs-bonn.de\)](https://www.cgs-bonn.de/en/publications/geopolitics-and-the-global-race-for-5g). Acesso em 12/04/2022.

Figura 8. Principais países com patentes essenciais do 5G

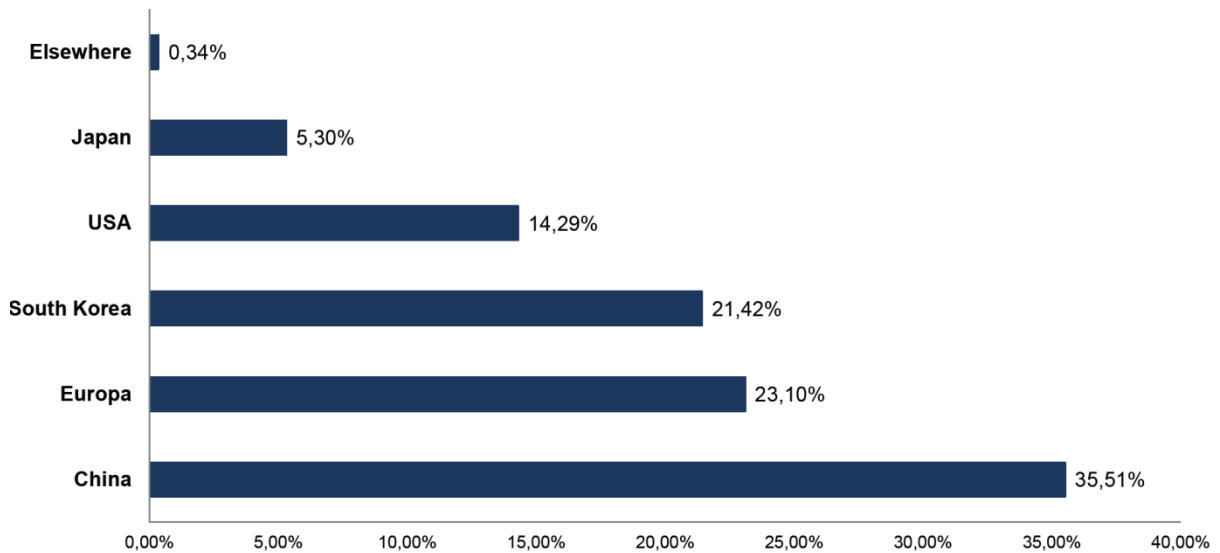


Table source: CGS 2019 based on data from Iplyrics.

Fonte: CGS, 2019

Na figura 9²⁹⁶, tem-se as principais empresas que contribuem para o desenvolvimento da tecnologia 5G em termos de números de patentes em 2019. A Huawei está em 1º com 11,423 patentes, seguida pela Ericsson com 10,351. Em 3º, tem-se a subsidiária integral da Huawei HiSilicon com 7,248 patentes e em 4º a Nokia com 6,878. A estadunidense Qualcomm fica em 5º lugar com 4,493 patentes.

²⁹⁶CGS GLOBAL FOCUS. *Geopolitics and the Global Race for 5G*. 05/2019, p.24. Disponível em 5G_Studie_10_B.indd (cgs-bonn.de). Acesso em 12/04/2022.

Figura 9. Principais empresas com patentes de 5G

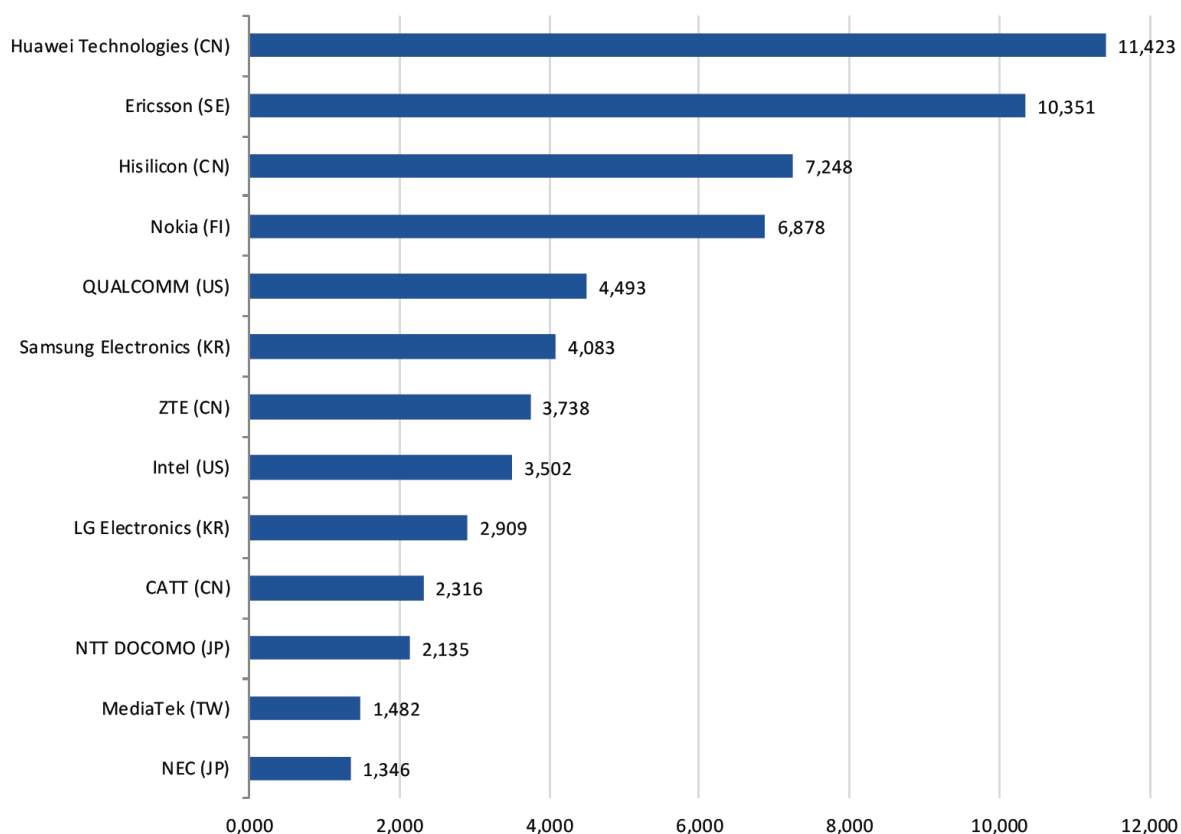


Table source: IPlyrics.⁹⁹

Fonte: CGS, 2019

Dentre outras razões de fundo para as ações americanas contra a empresas Huawei,²⁹⁷ fica evidente também o protecionismo comercial estadunidense. Empresas chinesas como Huawei e ZTE estão competindo com as empresas estadunidenses por propriedade intelectual no 5G em valores estimados de produção econômica de US \$12,3 trilhões ao redor do mundo. Trata-se de uma questão vital de competitividade econômica na economia capitalista internacional. Se a China liderar o 5G, as empresas estadunidenses podem perder muito dinheiro em royalties e sua competitividade de longo prazo será comprometida.²⁹⁸ As sanções

²⁹⁷HWANG, Ki-Sik; SAI-ZHANG. *The Impact of the US-China disputes on China's 5G Industry focus on Huawei case*. Journal of the Korea Institute of Information and Communication Engineering. 2019, p.424-426. Disponível em JAKO202005653789677.pdf (koreascience.or.kr). Acesso em 13/04/2022.

²⁹⁸US-CHINA SECURITY REVIEW COMMISSION. *Annual Report*, 2018, p.451. Disponível em Chapter 4 Section 1- Next Generation Connectivity_0.pdf (uscc.gov). Acesso em 13/04/2022.

exemplificam o protecionismo americano em relação às empresas americanas Qualcomm, Cisco e T-Mobile.²⁹⁹ Há também preocupações militares e de inteligência dos EUA, já que o 5G pode conferir grandes vantagens na seara militar.

De forma geral, políticos americanos têm medo do que a Huawei já conseguiu e a veem como ameaça à hegemonia tecnológica americana no mundo. As reservas levantadas com as relações das empresas e o governo chinês revelam, entretanto, certo padrão duplo na análise estadunidense, visto que as grandes empresas de tecnologia dos EUA também cooperam com o governo americano e com militares, como revelou os documentos de inteligência divulgados por Edward Snowden.

Alguns observadores consideram que a Huawei está enfrentando uma série de ações judiciais como parte de uma campanha maior para “dissociar” a economia dos EUA de áreas rivais da economia chinesa. Outros a veem como um microcosmo da crescente complexidade das dificuldades trazidas pela ascensão mundial da China. Algumas partes interessadas argumentam que essas ações legais podem ter consequências não intencionais, como negar tecnologia de baixo custo aos consumidores americanos, lucros cessantes para empresas estadunidenses, impedidas de vender para a Huawei e o risco de que empresas de tecnologia realoquem suas operações para outros países com objetivo de evitar restrições comerciais.³⁰⁰

Como o perigo fundamental de empregar a tecnologia chinesa³⁰¹ é o controle do governo e das forças armadas do governo da China sobre as empresas do país, é relevante a questão de como o direito internacional pode regular esse suposto comportamento chinês, possivelmente fornecendo garantias de segurança aos países ocidentais. Embora os atos de espionagem dentro do país de operação sejam geralmente punidos pela lei local, a lei internacional não trata especificamente da espionagem. Como resultado, exceto para atividades específicas que podem ser criminosas em sua natureza, como uma operação

²⁹⁹ TANG, Min. *Huawei versus the USA*. International Journal of Communication 14. 2020, p. 4556–4577. Disponível em Huawei Versus the United States? The Geopolitics of Exterritorial Internet Infrastructure (ijoc.org). Acesso em 12/04/2022.

³⁰⁰ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Huawei and US Law*, p.35. Disponível em Huawei and U.S. Law (congress.gov). Acesso em 13/04/2022.

³⁰¹ KASKA, Kadri, BECKVARD, Henrik; MINARIK, Tomás. *Huawei, 5G and China as a security threat*. CCDCOE, p.13-15. Disponível em CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf. Acesso em 13/04/2022.

cibernética específica que viola a soberania, há pequena limitação legal internacional para espionagem de Estado para Estado.

É possível considerar que a soberania do Estado também deve incluir o poder sobre sua infraestrutura cibernética e atividades cibernéticas situadas em seu território, sujeitas a seus compromissos legais internacionais. O grau de violação à integridade territorial do Estado, bem como a existência de interferência em atividades intrinsecamente governamentais, devem ser consideradas ao determinar se uma operação cibernética é uma violação de soberania (ou uma intervenção proibida). Além disso, a forma e a extensão do envolvimento governamental na operação são fundamentais para caracterizar a violação³⁰².

No entanto, a mera identificação de vulnerabilidades exploráveis em equipamentos de rede da Huawei, como *backdoors*, faz pouco sentido como prova de irregularidades. As operações cibernéticas irregulares devem ser determinadas por conta de cada país com base em evidências específicas de fatos. Assim, o direito internacional não deve ser considerado a ferramenta central no gerenciamento de riscos cibernéticos. A soberania da China sobre seus assuntos internos implica que ela é livre para impor obrigações às suas empresas, inclusive para fins de cooperação de inteligência. Da mesma forma, o conceito de soberania também significa que os países ocidentais são livres, em princípio, para proibir produtos chineses que ameaçam sua segurança nacional, com base no Artigo XXI do GATT. No entanto, muitos apontam para a segurança nacional como um pretexto para protecionismo comercial.

De qualquer forma, é importante lembrar que o verdadeiro “campo de batalha” para as empresas de alta tecnologia chinesas e americanas são os mercados europeus. Em 2018, 25% da receita de US \$105 bilhões da Huawei vieram da Europa e do Oriente Médio.³⁰³ A Huawei ocupa o terceiro lugar no mercado europeu de smartphones. Embora empresas como Nokia e Ericsson sejam muito presentes, seus investimentos ficam atrás da Huawei.

Além disso, a falta de coordenação entre os Estados-membros da UE impede que os países desenvolvam uma implantação comum do 5G, criando um ambiente adequado para a

³⁰²KASKA, Kadri, BECKVARD, Henrik; MINARIK, Tomás. Huawei, *5G and China as a security threat*. CCDCOE, p.13-15. Disponível em CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf. Acesso em 13/04/2022

³⁰³TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p.125.

Huawei dominar o mercado. A retórica das autoridades dos EUA ao tentar persuadir os europeus a banirem a Huawei se concentrou nos riscos de segurança da integração da tecnologia 5G nas redes de infraestrutura europeias. No entanto, os chefes de governo da Alemanha, França e Holanda disseram que seus países não impediriam a Huawei de desenvolver redes 5G, observando que seria inadequado trazer a guerra comercial EUA-China ao âmbito do mercado europeu de tecnologia.³⁰⁴

Apesar de aprovar as atividades da Huawei, a Comissão Europeia publicou uma orientação de segurança para as redes 5G, que reconhece a possibilidade das redes de 5G da Europa serem ameaçadas por vários grupos, como hackers, mas não menciona a Huawei. Para lidar com esses riscos, a Comissão alerta os membros a avaliarem os riscos e desenvolverem uma rede apropriada. Apesar dos avisos de segurança, os países europeus continuaram a permitir que a Huawei desenvolvesse sua tecnologia 5G na Europa, com algumas exceções.³⁰⁵

A França incentivou os provedores de telecomunicações a não mudarem para a Huawei, mas não a baniu³⁰⁶. Dadas as tensões geopolíticas em curso, é altamente improvável que os Estados membros da UE decidam banir a Huawei. A necessidade de manter boas relações com a China também pesa, bem como as próprias demandas da indústria de telecomunicações.

O Reino Unido, por outro lado, analisou os equipamentos da Huawei em busca de possíveis vulnerabilidades de segurança para melhorar a segurança da rede e decidiu manter uma postura cautelosa, permitindo que a Huawei usasse no máximo 35% de seus equipamentos na periferia da rede, de acordo com decisão de janeiro de 2020. Em uma mudança abrupta, em julho de 2020, o governo do Reino Unido publicou instruções claras indicando que nenhuma nova tecnologia Huawei 5G poderia ser comprada depois do final de 2020 e que todos os equipamentos atuais da Huawei seriam removidos da infraestrutura existente até 2027. A causa disso teriam sido as sanções estadunidenses contra os semicondutores chineses, que impossibilitaram o Reino Unido de manter sua política. Devido

³⁰⁴TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p.126.

³⁰⁵*Ibidem*, p.131.

³⁰⁶DOMINIONI; RUGGE. *The Geopolitics of 5G*. ISPI Dossier. 2020. Disponível em [dossier_cyber_5g_september_2020.pdf \(ispionline.it\)](#), p.13. Acesso em 12/04/2022.

às sanções, o *National Cyber Security Centre* (NCSC) emitiu uma diretiva indicando que o Reino Unido não poderia mais gerenciar o risco representado pelo uso da tecnologia chinesa no 5G.³⁰⁷ Outros países que já tinham optado por banir a Huawei foram Austrália, Nova Zelândia, Japão e Taiwan, além dos EUA.

Salienta-se também que a China usa sua influência econômica para apoiar a Huawei³⁰⁸. Em agosto de 2019, por exemplo, a China comunicou à Índia que, se as atividades da Huawei fossem obstruídas, a China sancionaria as atividades das empresas indianas que operam em território chinês. Além da Índia, a China também alertou a Alemanha que 25% dos carros exportados aos alemães são vendidos à China, em um aviso contra o banimento da Huawei. Considerando os avisos dados aos indianos e alemães, que são duas das maiores economias do mundo, a posição de barganha dos outros países menores fica ainda mais difícil.

De forma geral, percebe-se que as iniciativas digitais da China dão ao país uma base maior para expandir os mercados de exportação de sua tecnologia, desenvolver normas técnicas globais que favorecem produtos e serviços chineses, exportar seus valores, controlar informações e expandir a vigilância ao fornecer infraestrutura digital para consumidores e governos em todo o mundo³⁰⁹, e isso preocupa os países que lideraram o campo tecnológico até aqui.

Fica evidente perceber que o verdadeiro motor da disputa comercial entre EUA e China é a corrida pelo domínio tecnológico global, que pode levar o mundo a uma guerra fria tecnológica. Isso terá efeitos negativos para ambos os lados, já que as empresas ocidentais também perderão importância no mercado chinês e participação nos investimentos chineses.

A divisão do mundo em domínios chineses e não chineses na seara tecnológica pode levar a alguns problemas de interoperabilidade, mas, principalmente, pode levar a menores economias de escala e custos de transação mais altos, com efeitos secundários no custo dos

³⁰⁷DOMINIONI; RUGGE. *The Geopolitics of 5G*. ISPI Dossier. 2020. Disponível em [dossier_cyber_5g_september_2020.pdf](#) (ispionline.it), p.12. Acesso em 12/04/2022.

³⁰⁸TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. *International Journal of Politics and Security* (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, p. 129.

³⁰⁹BARTHOLOMEW, Carolyn. *China and 5G*. *Telecom Security*, p.51. Disponível em [Bartholomew-China-and-5G-Winter-2020.pdf](#) (issues.org). Acesso em 13/04/2022.

usuários e equipamentos de infraestrutura. Além da batalha política pelas próprias redes 5G, os EUA e a China estão competindo para desenvolver aplicativos de tecnologia inovadores que serão executados em redes 5G implantadas. Consequentemente, um ecossistema de 5G bifurcado vai aumentar o risco que a tecnologia global dê lugar a duas esferas de influência tecnológicas separadas, potencialmente não-interoperáveis, e politicamente rivais: uma liderada pelos EUA e outra pela China.

As implantações bem-sucedidas do 5G podem atrair talentos e capital e os enormes conjuntos de dados gerados por aplicativos de redes 5G estimulam ainda mais a inovação. Todavia, em um mundo bifurcado, os terceiros países que desejam entrar nesse círculo virtuoso do 5G enfrentarão escolhas difíceis sobre quais tecnologias de rede 5G e quais aplicativos associados adotar. Os governos podem ficar sob pressão dos EUA e aliados para evitar a dependência da China. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento que são mais sensíveis aos custos, vão considerar a tecnologia chinesa e a atratividade relacionada, como financiamento de projetos de infraestrutura por meio da BRI.³¹⁰

Importante frisar que um componente central da BRI é a Rota da Seda Digital, que consiste em um plano da China para integrar os setores digitais de telecomunicações (incluindo as principais empresas ZTE, China Mobile e Huawei), a IoT e o comércio eletrônico (Alibaba e JD.com) para criar conectividade regional dos países participantes. A Rota da Seda digital prevê uma nova ordem tecnológica com centro na China, fundada nas exportações chinesas de infraestrutura digital, como cabos ópticos transfronteiriços e outras redes de comunicação. Ao mesmo tempo, essa rede tecnológica permitirá ao governo chinês acumular grande conjunto de dados, o que é um mecanismo importante para atingir consumidores dos países que são parte. As empresas de telecomunicações chinesas estão expandindo seus esforços para construir infraestrutura, fornecer serviços de rede e vender equipamentos de comunicação nos países da BRI.³¹¹

Em países em desenvolvimento, é interessante ressaltar que a Huawei já construiu cerca de 70% das redes 4G da África e assinou um contrato para a primeira rede 5G comercial

³¹⁰EURASIA GROUP. *The Geopolitics of 5G. 2018*, p.18. Disponível em 1811-14 5G special report public(1).pdf (eurasiagroup.net). Acesso em 14/04/2022.

³¹¹BARTHOLOMEW, Carolyn. *China and 5G. Telecom Security*, p.51. Disponível em Bartholomew-China-and-5G-Winter-2020.pdf (issues.org). Acesso em 13/04/2022.

da África do Sul. É esperado que o trabalho da Huawei em 5G em todo o continente africano cresça. Muitos projetos são financiados pelo *Export-Import Bank of China*. Além de fornecer crédito de exportação para empresas da mesma forma que o EXIM Bank dos Estados Unidos, esse veículo de financiamento estatal chinês também estende crédito a países em desenvolvimento e empresas chinesas no exterior, muitas vezes para financiar a construção de infraestrutura. O Banco chinês ainda concede empréstimos a setores ou causas que muitas vezes não são comercialmente viáveis, mas representam uma prioridade política, de segurança ou diplomática para o governo chinês. Em 2018, a instituição financeira chinesa tinha US \$491 bilhões em empréstimos pendentes, valor quase 30 vezes mais do que o US EXIM Bank.³¹²

Ao tratar a China como inimigo, portanto, os EUA podem estar impedindo o mundo de se beneficiar da cooperação e fechando o acesso a produtos avançados. No processo, inculcam em seus cidadãos que as empresas chinesas são menos confiáveis que as suas próprias. Há políticos americanos que temem a Huawei e outras empresas chinesas de tecnologia e querem enfraquecê-las. No entanto, essa ambição não foi aceita pelos países em desenvolvimento em geral.

Em relação à governança global de normas técnicas de tecnologia, a China também³¹³ possui a ambição de definir a agenda de governança como parte de sua projeção internacional. Atualmente, os países desenvolvidos são os atores centrais no processo decisório das regras de governança global para o uso da tecnologia e estabelecem as organizações que efetivamente aplicam as normas e procedimentos acordados. Outros atores corporativos e organizações não governamentais iniciam mudanças de acordo com sua capacidade de inovação tecnológica e preferências institucionais

As normas técnicas globais de tecnologia são a referência crucial para o desenvolvimento do regime de tecnologia. Países e atores não estatais que buscam estabelecer

³¹² BARTHOLOMEW, Carolyn. *China and 5G*. Telecom Security, p.55. Disponível em Bartholomew-China-and-5G-Winter-2020.pdf (issues.org). Acesso em 13/04/2022.

³¹³ SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; JIE, Yu; CRABTREE, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.28-33. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

novas normas técnicas globais de tecnologia o fazem para projetar influência. Além de esclarecer e definir o que é considerado uso seguro de novas tecnologias, tais normas técnicas existem para eliminar a confusão e reduzir os custos que podem surgir do comércio e fabricação transnacional.

A competição para influenciar as normas técnicas globais de tecnologia reflete as ambições paralelas dos países de domínio econômico global. Estabelecer uma norma técnica de tecnologia pode parecer um ato politicamente neutro realizado por engenheiros e tecnocratas especialistas, mas envolve uma competição para decidir quem as estabelecerá e a legislação pertinente para quem seguir tais normas. Os seguidores tendem a arcar com custos substanciais para aderir a novas normas técnicas, o que afeta os lucros e as receitas.

A definição de normas técnicas globais de tecnologia tende a incluir duas abordagens. Primeiro, a “abordagem de acesso ao mercado”, que se coaduna amplamente com os objetivos das principais empresas multinacionais. Grandes e influentes produtores que monopolizam tecnologias-chave e inovam continuamente tendem a preferir estabelecer suas próprias normas técnicas globais e propagá-las em todo o mundo. Por exemplo, a Huawei e suas tecnologias de comunicação 5G e a Microsoft e seu software Windows, usado pela maioria dos computadores do mundo. A segunda abordagem consiste em uma abordagem institucional convencional calcada em regras estabelecidas por organizações internacionais. Existem duas grandes organizações internacionais que estabelecem normas técnicas globais de tecnologia: a *International Organization for Standardization (ISO)* e a *International Electrotechnical Commission (IEC)*.³¹⁴

Essas organizações hospedam um processo de tomada de decisão por maioria simples para a adoção ou rejeição de propostas de normas técnicas internacionais. Ambas as organizações são amplamente financiadas por membros do setor privado por meio de contribuições voluntárias e não estão sujeitas ao escrutínio público. Na última década, os governos nacionais constituíram um único órgão internacional do setor privado para atuar como autoridade de definição de normas técnicas. Nesse contexto, os países desenvolvidos

³¹⁴SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; JIE, Yu; CRABTREE, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.28-33. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

continuam sendo atores dominantes, ao passo que os países em desenvolvimento enfrentam intensa pressão para escolher as normas internacionais em detrimento das nacionais.³¹⁵

No entanto, a ascensão chinesa tornou menos provável que o país continuasse a aceitar as normas técnicas e a governança global existentes, cujo gerenciamento é feito principalmente pelos países desenvolvidos. Claramente cada vez mais se posicionando como uma superpotência no âmbito global, a China se posiciona como um ator capaz de implementar e propor mudanças nas regras da governança global da tecnologia, mas sem romper em definitivo com a ordem global, que impulsionou seu crescimento (a China estabeleceu sua agência nacional de patentes em 1980 e posteriormente se juntou à OMPI).

O grande salto tecnológico chinês nas últimas décadas fez com que o país implementasse novas normas técnicas nacionais e efetivamente tornou algumas dessas normas como alternativas internacionais viáveis. Nesse contexto, países concorrentes passam a ver a China como um país revisionista que busca mudar as estruturas de poder existentes. Um exemplo do sucesso chinês nessa área é a aprovação de suas normas técnicas internas de IoT e de Agrupamento Inteligente e Compartilhamento de Recursos (IGRS), como uma norma técnica conjunta ISO-IEC. O lançamento da BRI também ofereceu à China uma oportunidade de ampliar e internacionalizar a distribuição de suas próprias normas nacionais no âmbito da ISO e IEC nos países signatários da BRI.³¹⁶

A promoção contundente por parte da China de suas normas técnicas de tecnologia não foi bem aceita pelos países que dominam a área. Os países ricos mais tradicionais predominam no estabelecimento de normas técnicas tecnológicas internacionais, em algumas áreas quase de forma monopolista. Quando uma norma técnica de tecnologia é aceita e aprovada pela ISO e IEC, todos os membros dessas organizações têm incentivos comerciais e obrigações legais a cumprir. Se uma empresa privada desenvolveu a norma técnica de tecnologia aprovada, é usual que domine esse setor específico. Embora a tecnologia chinesa emergente possa ter incomodado, as novas normas técnicas globais baseadas em tecnologias

³¹⁵SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; JIE, Yu; CRABTREE, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.28-33. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

³¹⁶*Ibidem*.

nacionais chinesas possibilitam ampliar a escolha disponível para empresas e consumidores em todo o mundo e diminuirão qualquer monopolização existente de normas técnicas tecnológicas. Nesse contexto, a atual disputa entre China e EUA sobre redes 5G fornece a melhor ilustração do impacto das normas técnicas globais de tecnologia na concorrência do setor.³¹⁷

A insistência de Pequim em reformular as normas de governança da tecnologia global também exigirá que as empresas multinacionais ajustem suas estratégias para entrar no vasto mercado nacional chinês. Isso representa um dilema para empresas que não estão muito propensas a aceitar as normas técnicas de tecnologia defendidas pela China, mas que dependem do acesso ao mercado chinês para crescer. No entanto, o maior obstáculo ao desejo da China de liderar a governança global das normas técnicas globais de tecnologia são as intervenções estatais muito presentes. A liderança chinesa tem como meta transformar o país de um centro manufatureiro com uso intensivo de mão-de-obra para uma potência mundial na inovação. Nesse esforço, Pequim está incentivando campeões nacionais que possam catapultar a inovação tecnológica nacional, com fornecedores chineses para reduzir a dependência externa.

As empresas e órgãos nacionais chineses têm sido particularmente ativos nos órgãos relacionados ao 5G da ITU-T (*International Telecommunications Union-Telecommunication Standardization Sector*). A participação da China nos comitês técnicos de definição de padrões ISO e seus subgrupos também vem aumentando. No entanto, os representantes dos EUA costumam liderar vários comitês técnicos relacionados à IoT de alto valor agregado importantes para a economia estadunidense, incluindo: tecnologia da informação, drones inteligentes, veículos de transporte inteligentes, computação em nuvem e gerenciamento de dados. Em comparação, os representantes chineses lideram principalmente comitês relacionados ao cobre, alumínio, aço, vários produtos de aço, terras raras e ferrovia.³¹⁸

³¹⁷SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; JIE, Yu; CRABTREE, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019, p.28-33. Disponível em CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf (chathamhouse.org). Acesso em 12/04/2022.

³¹⁸US-CHINA SECURITY REVIEW COMMISSION. 2018 *Report*.2018, p. 460. Disponível em Chapter 4 Section 1- Next Generation Connectivity_0.pdf (uscc.gov). Acesso em 13/04/2022. p.454-455.

4.3.2.1 O Brasil na disputa pelo 5G

Apesar das pressões diplomáticas do governo estadunidense, inclusive com a visita ao Brasil de uma delegação dos EUA em outubro de 2020, composta de um dos integrantes do Conselho de Segurança Nacional dos EUA Robert C. O'Brien, a tecnologia chinesa não foi excluída do leilão do 5G, realizado em novembro de 2021. Embora tenham participado apenas operadoras de telefonia, não havia regras que impedissem o uso da tecnologia chinesa por essas empresas. A Huawei já provê equipamentos para as três maiores operadoras do Brasil (Claro, TIM e Vivo), que foram também as participantes do leilão que obtiveram os direitos para distribuir 5G em todo o país pelos próximos anos.³¹⁹

A exclusão da Huawei foi rechaçada pelas próprias empresas de telecomunicação brasileiras, que insistiram na livre-concorrência, alertando que excluir a Huawei implicaria bilhões de dólares em prejuízo para substituir o equipamento da empresa chinesa que já fornece redes 3G e 4G no Brasil. Dessa forma, as teles viam com preocupação a possível restrição à Huawei no leilão, vez que excluir a Huawei implicaria trocar também a rede 4G e implementar uma rede 5G do zero, o que implicaria um aumento substantivo de custos³²⁰. Segundo dados da Anatel, a Huawei está presente em 35% da infraestrutura das redes de telefonia móvel de 2G, 3G e 4G do Brasil, ficando atrás apenas da Ericsson.³²¹

O governo brasileiro contornou as reivindicações de Washington inventando a exigência de uma rede 5G privativa, separada da internet móvel “normal” utilizada pela população, que seria exclusiva para as comunicações do governo federal.³²² Nessa rede segura, ficariam estabelecidas exigências mínimas de alta segurança e criptografia, e dispositivos que obedeceriam à regulamentação específica, observando padrões de

³¹⁹ANDRION, Roseli. *Após polêmicas, governo brasileiro e Huawei se unem em proposta de 5G e IA*. Canaltech. Disponível em [Após polêmicas, governo brasileiro e Huawei se unem em proposta de 5G e IA - Canaltech](#).06/04/2022. Acesso em 13/04/2022.

³²⁰LAGRANHA, Sérgio. *Huawei sai vencedora no leilão da rede 5G sem participar*. Jornalja. 15/11/2021. Disponível em [Huawei sai vencedora no leilão da rede 5G sem participar | Economics \(jornalja.com.br\)](#). Acesso em 13/04/2022.

³²¹*Ibidem*.

³²²UOL NOTÍCIAS. *Huawei não participa de leilão 5G no Brasil*- 04/11/2021. Uol Notícias Disponível em [Huawei não participa de leilão 5G no Brasil; entenda o que rolou - 04/11/2021 - UOL TILT](#). Acesso em 13/04/2022.

governança corporativa compatíveis com os exigidos no mercado acionário brasileiro. Para o ministro das Comunicações Fábio Faria, a Huawei não se enquadraria nesses requisitos.³²³

As empresas arremataram 45 lotes de blocos de frequência. O valor econômico da licitação foi de R\$ 47,2 bilhões. Os blocos de 3,5 gigahertz (GHz) nacionais são os mais cobiçados para o padrão 5G puro. A nova tecnologia entrará em operação gradualmente de 2022 (até julho nas capitais e no Distrito Federal) a 2029 em cidades com mais de 30 mil habitantes.³²⁴ O 5G exige de 5 a 10 vezes mais estações base que as existentes para o 4G.³²⁵

4.3.3 Semicondutores

Os semicondutores, conhecidos como "chips" ou "circuitos integrados" (IC), são um componente vital da inovação tecnológica. As últimas décadas de progresso na produção em massa de chips, com um número cada vez maior de circuitos revolucionaram a economia global. A revolução do computador pessoal da década de 1980 e da internet da década de 1990 e o advento dos smartphones e das redes sociais dos anos 2000 foram construídos com bases no desenvolvimento de chips³²⁶. Os semicondutores são o hardware habilitador para toda a tecnologia da informação. São encontrados em computadores, automóveis, dispositivos médicos, servidores de data center, smartphones, até consoles de jogos. Trata-se de uma indústria de insumo escasso, apropriado por poucas empresas e com uma curva de aprendizado longa, o que dificulta a *catch-up* pelos países menos desenvolvidos nessa área.

Desde que Jack Kilby desenvolveu o primeiro chip rudimentar para a *Texas Instruments* em 1958, a indústria de semicondutores estadunidense, concentrada no Vale do Silício, manteve a liderança global.³²⁷ Os EUA controlavam 48% da participação de mercado

³²³BRAGA, Lucas. *5G no Brasil: a saga até o leilão e tudo o que Claro, Vivo e TIM deverão fazer – Telecomunicações – Tecnoblog*. Technoblog. Disponível em [5G no Brasil: a saga até o leilão e tudo o que Claro, Vivo e TIM deverão fazer – Telecomunicações – Tecnoblog](#). Acesso em 13/04/2022.

³²⁴LAGRANHA, Sérgio. *Huawei sai vencedora no leilão da rede 5G sem participar*. Jornalja. 15/11/2021. Disponível em [Huawei sai vencedora no leilão da rede 5G sem participar | Economics \(jornalja.com.br\)](#). Acesso em 13/04/2022.

³²⁵*Ibidem*.

³²⁶DIWAKAR, Amar. *'Chip Wars': US, China and the battle for semiconductor supremacy*. TRT World.16/03/2021. Disponível em ['Chip Wars': US, China and the battle for semiconductor supremacy \(trtworld.com\)](#). Acesso em 13/04/2022.

³²⁷VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.3. Disponível em

em termos de receita e 8 das 15 maiores empresas de semicondutores do mundo, com a Intel no topo em termos de vendas, em 2021.³²⁸

O processo de fabricação de semicondutores é bastante complexo. Grandes empresas multinacionais investem regularmente mais de 20%³²⁹ de seus lucros anuais em orçamentos de P&D, que é um dos conjuntos de custos fixos dessa indústria, incluindo inovação de produtos e processos, criando mercadorias e *know-how* para produzir com mais eficiência. Outro conjunto de custos fixos é o equipamento de capital. A fabricação de semicondutores envolve a construção de fábricas custosas, que exigem instalações muito limpas e com equipamentos especializados. Os gastos em P&D da indústria de semicondutores estadunidenses são os segundos mais altos entre todas as indústrias, perdendo apenas para a indústria farmacêutica.³³⁰ Já os gastos de capital são os segundo mais altos, depois da indústria de energia alternativa.³³¹ Os chips lógicos e de memória, cada um representando cerca de 25% das receitas globais da indústria, são os principais tipos de circuitos integrados. Os chips lógicos têm aplicações na inteligência artificial e em gráficos, além de incluir os microprocessadores e unidades centrais de processamento encontrados em smartphones e computadores. Os chips de memória são críticos para o armazenamento de informações. Em termos de usos finais, equipamentos de comunicação, computadores e outros eletrônicos representaram 75% do consumo de semicondutores em 2019. Os outros 25% foram usados em aplicações automotivas e industriais por governos.³³²

A produção de semicondutores ocorre em três etapas diferentes: 1. projeto, 2. fabricação e 3. montagem, teste e embalagem. Grandes empresas de semicondutores como a

https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³²⁸DIWAKAR, Amar. *'Chip Wars': US, China and the battle for semiconductor supremacy*. TRT World.16/03/2021. Disponível em *'Chip Wars': US, China and the battle for semiconductor supremacy* (trtworld.com). Acesso em 13/04/2022.

³²⁹VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.3. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³³⁰BOWN, Chad. *How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China*. Peterson Institute. 12/2020, p.4. Disponível em Working Paper 20-16: How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China (piie.com). Acesso em 13/04/2022.

³³¹*Ibidem*.

³³²*Ibidem*.

Intel e a Samsung operam como fabricantes de dispositivos integrados (IDM), ou seja, fazem o design, fabricam e vendem os produtos de circuitos integrados. As diferentes etapas são alocadas em diferentes países da cadeia de valor global. Assim, um chip pode ser projetado nos EUA, fabricado em Taiwan, testado na Malásia para então ser enviado à China, onde é incorporado a um bem final, como um *smartphone*.³³³

As redes 5G no futuro também dependerão do desempenho e do poder da computação e dos chips de ponta. O acesso a semicondutores de ponta é fundamental também para o equilíbrio do poder militar global, devido a suas aplicações de computação de alto desempenho e inteligência artificial e IoT. Atualmente, apenas a empresa coreana Samsung e a TSMC de Taiwan fabricam semicondutores mais avançados. Embora as empresas chinesas na área de tecnologia tenham alcançado grande proeminência nos últimos anos, o país ainda não está na vanguarda global na fabricação de semicondutores e dependia da empresa taiwanesa. Nesse contexto, a administração Trump emitiu uma regra para boicotar os envios de semicondutores avançados para a subsidiária de chips HiSilicon da Huawei na China. A medida também afeta os EUA, visto que a China é o maior mercado de semicondutores do mundo e as empresas estadunidenses de chips geram 36% de sua receita no mercado da China continental.³³⁴

Inicialmente a política estadunidense foi motivada por questões de segurança nacional, visando impedir que a Huawei acessasse os insumos necessários para fabricar chips. Não obstante, os controles iniciais de exportação dos EUA não funcionaram: a Huawei comprou semicondutores de empresas em Taiwan e na Coreia do Sul. Os EUA revidaram, então, com novos controles de exportação que ameaçavam cortar os equipamentos e software de nicho

³³³VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.5. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³³⁴HOLMSTROM, Harald; SEPPALA, Timo. *Supranationalism, Sino-American Technology Separation, and Semiconductors: First Observation*. ETLA Working Papers n°82. 10/09/2020, p.12. Disponível em ETLA-Working-Papers-82.pdf. Acesso em 13/04/2022.

fornecidos por pequenas empresas americanas a essas empresas estrangeiras se não parassem de vender para a Huawei.³³⁵

Assim, os EUA expandiram o alcance jurisdicional de seus controles de exportação por meio da chamada “regra do produto direto estrangeiro” (*Foreign Direct Product Rule-FDPR*). O FDPR permite que o Departamento de Comércio limite o acesso de fabricantes de chips estrangeiros aos equipamentos de fabricação fornecidos por empresas americanas que operam em uma parte diferente da cadeia de fornecimento de semicondutores.³³⁶

A abordagem política passou a ser apresentar a fabricantes estrangeiros, como TSMC e Samsung, uma escolha excludente: para acessar os semicondutores e os componentes estadunidenses, eles precisariam concordar em não vender mais para a Huawei. A aposta americana era que os fabricantes continuariam comprando os componentes dos EUA.³³⁷ Com as sanções americanas, a Huawei encontra-se efetivamente cortada do fornecimento global de chips de ponta. Em setembro de 2020, o governo dos EUA também impôs sanções à maior fabricante de chips da China, a *Semiconductor Manufacturing International Corporation* (SMIC), citando uso militar na China.

Em resposta a tais sanções, novos subsídios tributários foram anunciados pela China para companhias de semicondutores em agosto de 2020. No entanto, dada a natureza altamente globalizada e competitiva da indústria de semicondutores, as empresas precisam mais que capital para se tornarem competitivas. Nesse contexto, a China também tenta usar seu poder de influência com seu gigantesco mercado como retaliação. Por exemplo, a fusão da Qualcomm com a NXP fracassou em 2018, quando a Administração Estatal de Regulação do Mercado (SAMR) da China atrasou a aprovação do acordo. Dois terços da receita da Qualcomm eram gerados na China e, portanto, a empresa precisava da aprovação do governo chinês para a aquisição. No mesmo ano, a SAMR iniciou uma investigação contra Samsung, SK Hynix e Micron por fixação de preços nos mercados de chips de memória de acesso

³³⁵BOWN, Chad. *How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China*. Peterson Institute. 12/2020, p.2. Disponível em Working Paper 20-16: How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China (piie.com). Acesso em 13/04/2022

³³⁶*Ibidem*.

³³⁷*Ibidem*.

aleatório dinâmico (DRAM). As três empresas controlam coletivamente uma participação de mercado de 95%.³³⁸

Devido a essas disputas internacionais e à pandemia, o setor de chips enfrenta uma crise de escassez. A dimensão geopolítica dos semicondutores está no centro da batalha entre EUA e China pela supremacia tecnológica, podendo fragmentar as cadeias de suprimento global e interromper o comércio internacional.

Dada a dependência excessiva de Pequim na tecnologia estrangeira, o governo quer acelerar o desenvolvimento de uma indústria nacional de semicondutores. Os chips Kirin da Huawei são fabricados pela TSMC, usando tecnologia estadunidense. Em outros setores de semicondutores importantes, as empresas chinesas também estão atrás em relação a suas contrapartes ocidentais.

No entanto, a China é um dos principais polos mundiais de design, fabricação e embalagem de semicondutores. Desenvolveu pontos fortes impressionantes em design com a empresa HiSilicon e em testes e montagem, além de grandes empresas de fundição como SMIC e Hua Hong Group.³³⁹ Em 2019, a produção total da indústria chinesa de semicondutores foi de US \$29,4 bilhões, uma participação no mercado global de 5,9%.³⁴⁰ A ambição de autossuficiência da China diz respeito a toda cadeia de suprimentos de circuitos integrados, desde equipamentos, software de design, ferramentas de fabricação, design até montagem, embalagem e testes. Embora tenha alcançado um progresso impressionante, a dissociação com os EUA pode prejudicar o progresso do país na área.

A China foi se tornando uma importante fornecedora de semicondutores, em virtude de sua internacionalização e da entrada de empresas da Coreia do Sul e de Taiwan no país. Empresas como a TSMC instalaram-se em Tianjin, a Intel em Dalian, e as coreanas SK Hynix em Wuxi e a Samsung em Xian. Em 2000, a cidade de Xangai auxiliou a financiar a SMIC,

³³⁸ HOLMSTROM, Harald; SEPPALA, Timo. *Supranationalism, Sino-American Technology Separation, and Semiconductors: First Observation*. ETLA Working Papers n°82. 10/09/2020, p.14. Disponível em ETLA-Working-Papers-82.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³³⁹ INSTITUT MONTAIGNE. *The Weak Links in China's Drive for semiconductors*. Policy Paper. 01/2021, p.18. Disponível em note_industrie_semiconducteurs_chine_anglais_160x220.indd (institutmontaigne.org). Acesso em 15/04/2022.

³⁴⁰ *Ibidem*.

que atuaria em parceria com a TSMC. Dessa forma, a China também se tornou uma fabricante substancial de semicondutores, além de uma grande montadora, com 20% do total das exportações mundiais até 2019.³⁴¹

A China também importou em semicondutores o valor de US\$ 312 bilhões em 2018³⁴², sendo o maior mercado de semicondutores e com a presença de todas as maiores empresas mundiais em 2018. Isso é resultado da grande e crescente demanda por chips utilizados em bens que a China produz e consome, bem como exporta. Algumas estimativas indicam que 90% dos smartphones do mundo, 65% dos computadores pessoais e 67% dos televisores inteligentes são fabricados na China continental, ainda que parte dessa produção seja operada por empresas estrangeiras. Além de montar esses bens para exportar, a grande e crescente demanda chinesa por chips é alimentada pelo consumo interno. Por exemplo, em 2013, 43% dos chineses possuíam um smartphone e em 2019, 63%.³⁴³ A contradição de produzir tantos bens eletrônicos relacionados à tecnologia da informação e não dispor de chips de ponta é uma lacuna considerada pelo governo chinês como uma vulnerabilidade inaceitável à segurança nacional e econômica do país.³⁴⁴

A figura 10 mostra a evolução do consumo mundial de semicondutores por região no período 2003-2016. É possível analisar a clara tendência de crescimento do consumo chinês e decréscimo de áreas tradicionais como Europa, Japão e as Américas.

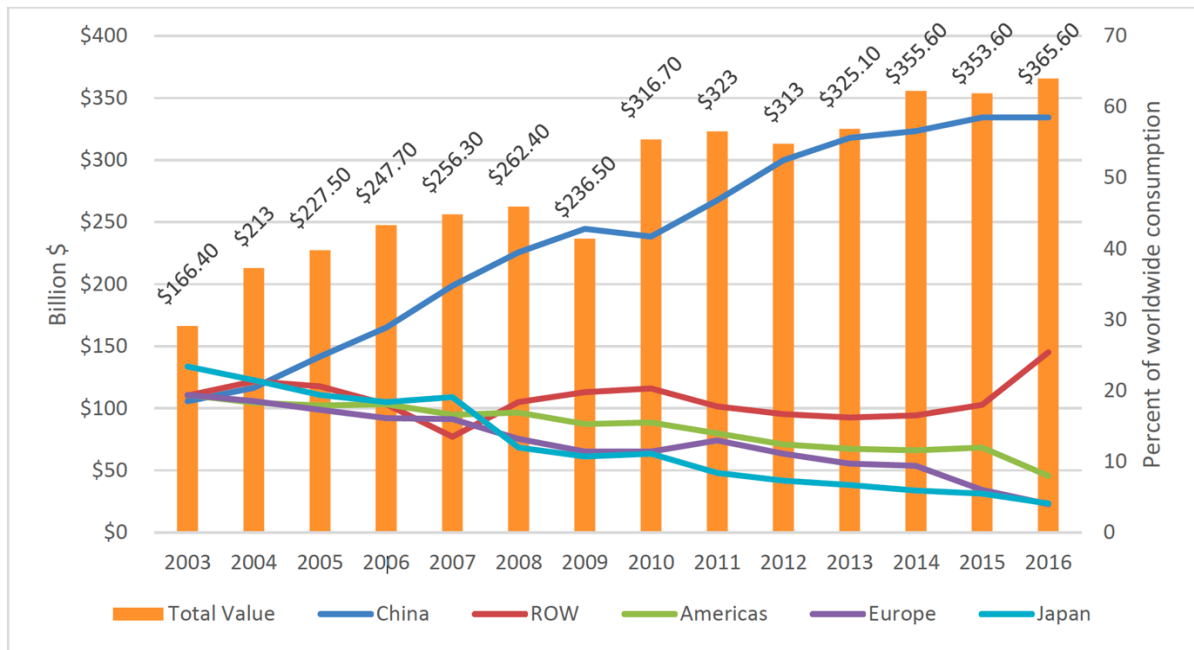
³⁴¹BOWN, Chad. *How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China*. Peterson Institute. 12/2020, p.15. Disponível em Working Paper 20-16: How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China (piie.com). Acesso em 13/04/2022.

³⁴²HOLMSTROM, Harald; SEPPALA, Timo. *Supranationalism, Sino-American Technology Separation, and Semiconductors: First Observation*. ETLA Working Papers n°82. 10/09/2020, p.13. Disponível em ETLA-Working-Papers-82.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁴³VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.6. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁴⁴MAJEROWICZA, Esther; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Chinese Industrial Policy in the Geopolitics of the Information Age: The Case of Semiconductors*. Revista de Economia Contemporânea. 2018. 22(1), p.8. Disponível 1415-9848-rec-22-01-e182216.pdf (excedente.org). Acesso em 16/04/2022.

Figura 10. Evolução do consumo mundial de semicondutores por região no período 2003-2016



Source: PwC, “China’s Semiconductor Market,” 2017.

Fonte: VERWEY, 2019.

A figura 11 mostra que as sanções estadunidenses tiveram impacto muito substancial nas importações chinesas, já que 38% dos semicondutores vinham de Taiwan e 22% vinham da Coreia do Sul.

Figura 11. Importações chinesas de semicondutores em 2020

Taiwan and South Korea were China’s top foreign sources of semiconductors

Percent of China’s total semiconductor imports by source, 2020 (through October)



Note: Semiconductors are defined as Harmonized System Codes 8541 and 8542. Total may not sum to 100 due to rounding.

Sources: Constructed by the author from Chinese import data from Chinese customs for 2020.

Fonte: Bown, 2020

A primeira disputa na OMC entre China e EUA envolvia semicondutores. No caso DS309-*China- Value-Added Tax on Integrated Circuits* de 2004, os EUA requereram consultas com a China³⁴⁵ concernindo o parcial reembolso do tributo chinês de valor adicionado (“VAT”) para circuitos integrados produzidos ou desenhados nacionalmente, no valor de 17%. Na visão dos EUA, a China estava sujeitando os chips importados a tratamento discriminatório e fornecendo subsídios implícitos ao praticar o reembolso. Ainda em 2004, a China e os EUA notificaram o Órgão de Solução de Controvérsias que haviam chegado a um acordo em relação a essa matéria. Em 2005, a China concordou em alterar ou revogar as medidas controversas para eliminar a possibilidade de reembolso do VAT nos semicondutores nacionais.³⁴⁶

4.3.3.1 Histórico e política atual para semicondutores da China

O desenvolvimento industrial de semicondutores chineses³⁴⁷ pode ser dividido em quatro períodos. O período de 1956 a 1990 foi caracterizado por um sistema de organização industrial ao estilo soviético que enfatizava o desenvolvimento autóctone, o isolamento e o planejamento estatal pesado. Na fase posterior, de 1990 a 2002, a indústria chinesa de semicondutores passou um período tentando alcançar líderes mundiais, fazendo parcerias com empresas internacionais e participando de *joint ventures* com sucesso limitado. Já o período de 2002 a 2014 viu o surgimento de várias empresas de semicondutores com sede na China que buscavam objetivos bem articulados enquanto alavancavam o crescente mercado interno do país. O período de 2014 até o presente apresenta planos mais ambiciosos, bem definidos e bem financiados nesse quesito.

No primeiro período, ainda na era maoísta, o Conselho de Estado da China convocou um grupo de cientistas para desenvolver um “Esboço para o Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia, 1956-1967”, que identificava a tecnologia de semicondutores como uma prioridade fundamental. Logo depois, cinco grandes universidades chinesas começaram a

³⁴⁵WTO. *DS 309 China- Value-Added Tax on Integrated Circuits*. Disponível em WTO | dispute settlement - the disputes - DS309. Acesso em 17/04/2022.

³⁴⁶*Ibidem*.

³⁴⁷VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.10. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

oferecer cursos de graduação relacionados a semicondutores. O período de reforma e abertura iniciado por Deng Xiaoping em 1978 mudou fundamentalmente a indústria de chips chinesa. No início da década de 1980, o Conselho de Estado, sob os auspícios do sexto Plano Quinquenal (1981-1985), criou um grupo com intenção de modernização da indústria nacional de semicondutores.³⁴⁸

Depois das reformas econômicas de 1978, o governo chinês passou a adotar uma descentralização da política industrial de semicondutores, e delegar a produção para os governos locais, que inicialmente se basearam na importação de maquinários importados antigos e de baixa produtividade. A partir da década de 80, houve esforços específicos do governo central através dos “Plano 531” em 1986, “Projeto 531” em 1990, e “Projeto 909” em 1995, com objetivo de desenvolver a indústria de semicondutores. Além dos esforços para desenvolver a indústria por meio das empresas estatais, o governo chinês também passou a incentivar o estabelecimento de empresas do exterior com incentivos fiscais e o estabelecimento de *joint-ventures*, oferecendo o seu mercado em troca de tecnologia de multinacionais estrangeiras.³⁴⁹

Ademais, a segurança e a soberania nacionais também foram fator de impulso governamental para a indústria de semicondutores. Devido à inferioridade militar da China Popular frente aos EUA e à extinta URSS, desde a abertura economia em 1978, houve extremo interesse do governo chinês em estimular o desenvolvimento de tecnologias duais, com o objetivo de difundir tecnologia civil para o campo militar, de forma a equipar o Exército de Libertação Popular da China. Entre os esforços para desenvolver tecnologias duais, houve o Programa “863”, que estimulou investimentos em P&D sobre tecnologias com potencial uso militar, que embora não contasse com tantos recursos até a década de 90, passou a crescer substancialmente a partir dos anos 2000. Como resultado desse plano, inúmeras empresas surgiram nos campos da indústria de tecnologia da informação com estreita ligação

³⁴⁸VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.10. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁴⁹DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*, p.9. Disponível em 103.pdf (sep.org.br). Acesso em 13/04/2022.

com o exército e com o Ministério da Indústria Aeroespacial, como a Huawei, a ZTE e a Lenovo, que passaram a fornecer componentes diretamente para o exército, contribuindo com o desenvolvimento de tecnologias militares nacionais chinesas, e diminuindo a defasagem militar entre China e Rússia/EUA.³⁵⁰

No entanto, as empresas de semicondutores da China permanecem pelo menos duas gerações em atraso dos líderes internacionais em sua capacidade de produzir semicondutores que são incorporados aos produtos eletrônicos. A maior parte do consumo de semicondutores da China é fornecido por empresas estrangeiras. Além disso, conforme o banco de dados de comércio de partes relacionadas do Departamento de Censo dos EUA, cerca de 60% de todas as importações de semicondutores dos EUA oriundas da China eram, na verdade, subsidiárias de empresas com sede nos EUA em 2017.³⁵¹

Para suprir essa defasagem, na última década, a China publicou mais de 100 planos de desenvolvimento científico, tecnológico e setorial, destacando o desenvolvimento da indústria nacional de semicondutores entre seus principais objetivos. Estimativas indicam que os governos centrais e regionais chineses gastaram US \$14,7 bilhões a cada Plano Quinquenal até 2014 com semicondutores. O governo chinês, nota-se, priorizou o desenvolvimento de uma indústria de semicondutores competitiva, porque a considera estratégica para economia e segurança nacional.³⁵²

O Plano 909, inaugurado pelo 9º Plano Quinquenal da China (1996-2000) exigia o desenvolvimento de chips nacionais feitos por uma empresa internacionalmente competitiva, usando propriedade intelectual e engenheiros chineses. A empresa chinesa chamada Huahong alavancou com sucesso uma parceria com uma empresa japonesa para trazer chips DRAM ao

³⁵⁰DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*, p.10. Disponível em 103.pdf (sep.org.br). Acesso em 13/04/2022.

³⁵¹VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.7. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁵²*Ibidem*, p.9.

mercado. Embora tenha tido notável sucesso, a parceria contava apenas com engenheiros japoneses, o que prejudicava o *spillover* de conhecimento para a China³⁵³.

Já a empresa chinesa SMIC foi fundada por um veterano taiwanês da *Texas Instruments* (EUA) e da *WorldWide Semiconductor Manufacturing Company* (Taiwan) em 2000 com sede em Xangai. Desde o início da produção em volume em 2002, ela emergiu como a maior e mais avançada fabricante de chips da China e atualmente está entre as cinco maiores fabricantes de chips do mundo, aproveitando os estímulos governamentais tributários e creditícios para seu crescimento. A SMIC também usou parcerias com empresas estrangeiras e recrutou engenheiros chineses, principalmente com formação parcial nos EUA, Taiwan e Cingapura.

Em 2005, com o Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Médio e Longo Prazos para 2006-2020 (MLP), o país articulou uma visão holística do ecossistema tecnológico, reconhecendo a importância dos chips como facilitadores de avanços em tecnologias futuras.³⁵⁴ O MLP ainda estimulou políticas de apoio subsequentes, como o IDAR (Introduzir, Digerir, Absorver e Re-inovar) também para semicondutores³⁵⁵. O IDAR punha ênfase em aquisições de tecnologia estrangeira de forma direcionada, com meta final de tornar a inovação autóctone derivada desses esforços. Os esforços hodiernos da China para promover sua indústria de semicondutores mostram como o conceito de IDAR foi executado.

As metas atuais da China para o desenvolvimento de sua indústria local de chips são ambiciosas. Em relatório recente do Escritório do USTR, os EUA observam que algumas dessas políticas têm o potencial de forçar a criação de demanda de mercado para semicondutores nacionais chineses e restringir ou bloquear gradualmente o acesso ao mercado para semicondutores estrangeiros à medida que surgem novos produtos nacionais concorrentes. Ademais, tais políticas teriam como escopo forçar a transferência de tecnologia,

³⁵³VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.11. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁵⁴*Ibidem*.

³⁵⁵*Ibidem*, p.12.

conforme análise estadunidense, e aumentar a capacidade nacional não ancorada no mercado internacional, interrompendo, assim, a rede da cadeia de valor global de semicondutores.³⁵⁶

Em junho de 2014³⁵⁷, o governo chinês divulgou as Diretrizes para Promover a Indústria Nacional de Circuitos Integrados (chamado de Plano Nacional de Circuitos Integrados), que consistia no primeiro programa nacional chinês voltado especificamente para o desenvolvimento da indústria de semicondutores, fixando metas ambiciosas de desenvolvimento e inovação, como crescimento médio anual da produção das empresas chinesas em cerca de 20% ao ano até 2020, e alcançar a liderança internacional até 2030. Além disso, o programa estabeleceu a formação de um fundo nacional de investimento para essa indústria, estimulando a fusão de empresas nacionais chinesas, a concentração industrial, estímulo fiscal, encorajamento para as empresas internacionais para estabelecerem centros de P&D e cooperação com as firmas de Taiwan³⁵⁸.

O documento articula uma estratégia bem definida que identifica “campeões nacionais” ancorados em fundos e apoiados por políticas que promovem entrada de investimento estrangeiro direto, projetadas para acelerar a transferência de tecnologia e colocar a indústria de semicondutores da China no mesmo nível dos principais concorrentes internacionais. Especialmente, é importante enfatizar que as diretrizes de 2014 preconizavam o estabelecimento de um Fundo Nacional de Investimento em Circuitos Integrados, com dotação total de US \$150 bilhões em fundos dos governos central e provincial da China. A função de tal fundo seria a de adquirir empresas em toda a cadeia de suprimentos de semicondutores e liderar o esforço nacional para recuperar o atraso na indústria global de chips, arrecadando recursos, compartilhando tecnologia e apoiando as *startups* e a P&D. As fontes de financiamento seriam³⁵⁹: o Ministério das Finanças (30%), *China Development*

³⁵⁶VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.12. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁵⁷*Ibidem*, p.13.

³⁵⁸DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*. p.12. Disponível em 103.pdf (sep.org.br), Acesso em 13/04/2022.

³⁵⁹*Ibidem*.

Bank (26%), *Beijing E-Town Capital Investment & Development* (8%), e outras fontes (36%), sendo orçado de início em 19,5 bilhões de dólares.

De forma paralela, os governos locais também passaram a estabelecer fundos para apoiar e financiar a indústria de semicondutores, como os governos municipais de Pequim, Suzhou, e Hefei, e governos provinciais de Anhui, Sichuan, Suzhou, e Gansu, totalizando 252 bilhões de RMB (38,77 bilhões de USD) em fundos de investimentos³⁶⁰.

Além disso, o anúncio da iniciativa *Made in China 2025* reiterou o foco da China na tecnologia da informação de próxima geração, com referência a semicondutores. Até 2020, o Plano tinha como meta que o projeto e a fabricação de semicondutores da China deveriam estar de uma a duas gerações atrás dos líderes do setor e apoiados por uma robusta cadeia de suprimentos doméstica de equipamentos e materiais e fornecedores de serviços. Até 2030, o plano tem a meta de nivelar os principais segmentos da indústria de circuitos integrados com os níveis internacionais avançados, como o dos EUA. Essencial para o plano industrial de semicondutores da China são os subsídios, que assumem a forma de fundos regionais, provinciais e nacionais; veículos de investimento governamentais e políticas que incentivam o investimento da indústria, como isenções fiscais.³⁶¹

O Plano estabeleceu uma meta de investimento de 1 trilhão de RMB (161 bilhões de dólares) até 2025 para desenvolver indústrias de alta tecnologia, sendo a de semicondutores a prioridade. Ademais, o governo estimulou a meta de elevar a autossuficiência no consumo de semicondutores, aumentando a participação da indústria doméstica no consumo interno, de cerca de 10% em 2015, para 40% para 2020, e posteriormente para 70% em 2025.³⁶²

A função do governo está focada em guiar o uso dos fundos de investimento para a aquisições de tecnologia e firmas no exterior. Dentre os campeões nacionais estabelecidos

³⁶⁰DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*. Disponível em 103.pdf (sep.org.br), p.12.Acesso em 13/04/2022.

³⁶¹VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.14. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

³⁶²DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*. Disponível em 103.pdf (sep.org.br), p.12.Acesso em 13/04/2022.

pela política, destaca-se o Tsinghua Unigroup, que é financiado por fundos de investimentos³⁶³ com o objetivo de se consolidar como uma das principais empresas mundiais de semicondutores. A Unigroup passou a anunciar inúmeros planos de investimentos, como US\$ 30 bilhões na construção de uma planta para fabricação de memória em Nanjing em 2015, mais US\$ 30 bilhões na construção de uma planta para fabricação de 3D NAND em Chengdu, e o anúncio de investimentos de 100 bilhões de dólares em conjunto com o município de Chongqing.³⁶⁴

Ademais, com o objetivo de solucionar a falta de capital humano, a China passou a recrutar engenheiros especializados do exterior. Nos últimos anos, essa política conseguiu atrair engenheiros seniores de inúmeras firmas de chips como a Elpida, Samsung, SK Hynix, e Nanya, além de atrair executivos renomados do setor. Outrossim, em 2017 a Unigroup anunciou o investimento de US \$4,35 bilhões para a criação da “IC International City” em Nanquim, um parque tecnológico industrial com a meta de oferecer infraestrutura para engenheiros estrangeiros.

Governos locais são cruciais para a indústria de chips. Em 2016, o *Fujian Electronic & Information Group* (governo provincial de Fujian), e a *Jinjiang Energy Investment Group* (governo municipal de Jinjiang), estabeleceram a *Fujian Jinhua Integrated Circuit Co., Ltd.* (JHICC). Por meio do estabelecimento de cooperação técnica com a *United Microelectronics Company* (UMC, Taiwan), a JHICC anunciou o investimento de US \$5,65 bilhões para o estabelecimento de uma fábrica de chips DRAM em Jinjiang. Em 2017, o *Hefei Industry Investment Group* e a *GigaDevice* (RPC) criaram uma *joint venture* chamada *Innotron Memory* (anteriormente conhecido como Hefei ChangXin), e anunciaram o investimento de US\$ 2,7 bilhões na construção de uma fábrica de memória D-RAM. A JHICC e a *Innotron Memory*, juntamente com a Unigroup, se tornaram as “campeãs nacionais” da China no segmento de memória.³⁶⁵

³⁶³DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*, p.12-13. Disponível em 103.pdf (sep.org.br). Acesso em 13/04/2022.

³⁶⁴*Ibidem.*

³⁶⁵*Ibidem.*

No entanto, devido ao relativo atraso tecnológico chinês nessa indústria, as empresas chinesas ainda possuem baixo nível de escala de produção e de aprendizado, o que dificulta o *catch-up*. Nesse contexto, o governo ainda passou a estimular fusões e aquisições no setor entre empresas nacionais e internacionais. A política tem como objetivo promover o aprendizado tecnológico, facilitando o desenvolvimento de habilidades e competências que ajudam as empresas chinesas a adquirirem vantagens competitivas, por meio da aquisição de tecnologia, *know-how*, capital humano qualificado, e propriedade intelectual, com o propósito de reduzir o *gap* tecnológico.³⁶⁶

Tais planos e subsídios visam, portanto, eliminar a dependência da China das importações de semicondutores, que são cada vez maiores devido ao crescente consumo interno e à centralidade do país na cadeia global de eletrônicos³⁶⁷. O uso de medidas consideradas estranhas à economia de mercado, juntamente com o objetivo chinês explícito de ocupar uma posição de liderança global nessa indústria e as preocupações com segurança nacional, levaram os estadunidenses a responder com políticas de dissociação. Nesse contexto, reformas do Comitê de Investimento Estrangeiro dos EUA tornaram mais difícil para empresas chinesas adquirirem semicondutores e outras tecnologias dos EUA por meio de fusões e aquisições. Por exemplo, a Lei de Reforma do Controle de Exportação exige que o Departamento de Comércio identifique e controle tecnologias emergentes e fundamentais à segurança nacional, incluindo os semicondutores.

Os objetivos chineses são mais modestos, no entanto, quando se trata dos equipamentos e materiais, pois a China está ainda mais atrasada. No entanto, os chineses não consideram que devem ser competitivos em todas as áreas críticas, mas sim em certas áreas-chave para forçar a cooperação global. Apesar disso, sem o setor de equipamentos e materiais,

³⁶⁶DENG, Ben Lian e DENG, Ben Shen. *Fragilidade Tecnológica: A Economia Política da Indústria de Semicondutores e o Recente Desenvolvimento Limitado da República Popular da China*, p.12-13. Disponível em 103.pdf (sep.org.br). Acesso em 13/04/2022.

³⁶⁷ VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019, p.17 Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jic_e_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

a China fica incapaz de liderar o poder de decisão da indústria, provando a funcionalidade parcial das sanções americanas.³⁶⁸

Na seara militar, os chips também são muito importantes e estão ligados à sofisticação de armas de longo alcance, cada vez mais precisas, inteligentes e furtivas, além de não tripuladas. Nesse contexto, também a afirmação do espaço sideral como novo campo de competição estratégica deve ser mencionado na lógica da reestruturação militar das grandes potências e da informatização da guerra.³⁶⁹ Em suma, os semicondutores são fundamentais para ser competitivo nas tecnologias militares emergentes com uso duplo como inteligência artificial e computação quântica.

4.3.3.1.1 Custos da Separação EUA-China

A adição de empresas chinesas à Lista de Entidades do Departamento de Comércio exige que os exportadores dos EUA obtenham licenças para a exportação, reexportação e retransferência de produtos e tecnologia de origem estadunidense para as entidades listadas, que incluem grandes compradores chineses de chips. Além disso, as revisões do Regulamento de Administração de Exportação exigem uma licença de exportação para semicondutores produzidos ou desenvolvidos pela Huawei usando tecnologia de origem dos EUA. As revisões também exigem uma licença para exportar para usuários finais militares, definidos como entidades que apoiam ou contribuem com itens militares.³⁷⁰

Essa dissociação tem custos para os EUA. Estima-se que a receita da indústria dos EUA com vendas de semicondutores para a China seja de US \$83 bilhões anualmente, resultando em 124.000 empregos, US \$124 bilhões em produção relacionada e afetando US \$46 bilhões em salários aos americanos³⁷¹. Dado o crescimento projetado do mercado global de semicondutores, essa dissociação implica uma queda de 13% na participação de mercado

³⁶⁸MAJEROWICZA, Esther; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Chinese Industrial Policy in the Geopolitics of the Information Age: The Case of Semiconductors*. Revista de Economia Contemporânea. 2018. 22(1), p.22 Disponível 1415-9848-rec-22-01-e182216.pdf (excedente.org). Acesso em 16/04/2022.

³⁶⁹*Ibidem*. p.06.

³⁷⁰US CHAMBER OF COMMERCE. *Costs US-China Economic Decoupling*. China Center. Disponível em 024001_us-china_decoupling_factsheet_semiconductors_fin.pdf (us chamber.com), p.2. Acesso em 13/04/2022.

³⁷¹*Ibidem*, p.1

de empresas americanas, o que equivalerá a US\$ 95 bilhões em receita perdida em 2027³⁷². A China é o maior mercado de um único país do mundo para semicondutores, respondendo por 60% da demanda global.³⁷³

Nesse contexto, a perda de participação de mercado dos EUA permitirá maior influência chinesa na definição de normas técnicas para o futuro das tecnologias de semicondutores. O resultado da dissociação econômica da Huawei e de outras empresas chinesas da TSMC também traz o risco de aumentar as tensões geopolíticas no Estreito de Taiwan. O status quo que governa o estreito depende parcialmente dos laços econômicos entre EUA e China e China e Taiwan. Remover o lastro econômico de interdependência tornaria a questão de Taiwan mais instável.

Com a dissociação, empresas globais na cadeia de suprimentos da chinesa HiSilicon podem tentar substituir a tecnologia dos EUA para reduzir o risco de controles de exportação extraterritoriais. Isso produziria resultados análogos à lista de entidades contra a Huawei, que forçou algumas empresas a considerar maneiras de reduzir sua exposição ao sistema de controles de exportação estadunidense, movendo instalações de P&D e produção para fora dos EUA. Em linhas gerais, a dissociação vai gerando o cenário em que a indústria de tecnologia mundial se bifurca em cadeias de suprimentos destinadas aos EUA e à China, separadamente, o que pode ser definido como a “cortina de ferro tecnológica”.

Da mesma forma, as tentativas do governo dos EUA de atrair a TSMC para construir uma fábrica nos EUA fazem parte de uma estratégia mais ampla dos EUA em torno da segurança econômica, buscando criar um pacote de incentivos financeiros para incentivar a realocação de manufatura avançada. A TSMC será a primeira beneficiária dessa abordagem, mas outros líderes de tecnologia dos EUA e globais provavelmente também serão beneficiados.³⁷⁴ Além disso, a indústria de armas também depende dessa nova geração de chips, o que em parte explica o investimento dos EUA para subsidiar a construção dessa fábrica da TSMC.

³⁷²US CHAMBER OF COMMERCE. *Costs US-China Economic Decoupling*. China Center. Disponível em 024001_us-china_decoupling_factsheet_semiconductors_fin.pdf (us chamber.com), p.2. Acesso em 13/04/2022.

³⁷³*Ibidem*, p.1.

³⁷⁴EURASIA GROUP. *The Geopolitics of Semiconductors*. 09/2020, p.12. Disponível em Eurasia Group | The Geopolitics of Semiconductors.Acesso em 13/04/2022.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a separação tecnológica sino-americana é um ponto de inflexão para a concorrência global na indústria de semicondutores, forçando mudanças nas cadeias de valor e nas redes de inovação mundiais. De um lado, a indústria americana enfrentará uma nova concorrência e, de outro, a indústria chinesa enfrentará restrições no mercado global que nunca tinham sido feitas contra um país específico. A indústria como um todo sofrerá uma crise, que é agravada pela pandemia. A separação tecnológica entre as duas principais potências econômicas pode levar a dois ecossistemas industriais de semicondutores separados pelas áreas de influência dos dois países.

As sanções americanas certamente retardarão o progresso da Huawei, mas também reforçam o esforço chinês para conseguir a autossuficiência tecnológica. Ao mesmo tempo que a China terá que enfrentar muitos obstáculos para superar sua defasagem, empresas americanas e europeias de semicondutores perderão o gigantesco e rico mercado chinês. Em resposta à modernização chinesa, e com o potencial de receitas da indústria de semicondutores acentuadamente mais baixas devido a novos limites de vendas para a China, os EUA aprovaram a Lei de Autorização de Defesa Nacional de 2020, que introduziu subsídios federais para semicondutores. Os estadunidenses também estão lançando um mecanismo de subsidiar a indústria de semicondutores chamado “*Chips for America Act*”, que proverá US\$ 52 bilhões para o setor.³⁷⁵

O ressurgimento de campeões nacionais patrocinados pelo Estado nessa competição global acirrada não deixa de ser uma intervenção política de alto risco, já que não é possível parar completamente a difusão de tecnologia e a proteção da propriedade intelectual pode ser deixada em segundo plano. A competição no setor de semicondutores é muito mais complexa em um ambiente geopoliticamente hostil, pois os produtos são baseados em longos e caros projetos de pesquisa científica que podem não ter retorno sem cooperação entre os *players*.

O Brasil, como país secundário nesse contexto, deve manter contato com as redes regionais de inovação em todo mundo, seja no Vale do Silício, Japão, Coreia do Sul, Taiwan e

³⁷⁵WHITE HOUSE. *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Bringing Semiconductor Manufacturing Back to America*. 01/2022. Disponível em [FACT SHEET: Biden-Harris Administration Bringing Semiconductor Manufacturing Back to America | The White House](#). Acesso em 13/04/2022.

China para se beneficiar da feroz competição entre essas redes de inovação, vez que não se posiciona como um *player* importante na indústria.

4.3.4 Inteligência Artificial

A inteligência artificial não se refere a uma tecnologia específica, mas sim a um mecanismo com inúmeros usos. Embora não haja uma definição comumente aceita da inteligência artificial, um relatório recente da Comissão de Segurança Nacional sobre Inteligência Artificial dos EUA caracteriza-a como sistemas que geram suas próprias regras³⁷⁶, a partir de dados de treinamento, em vez de ser programada por seres humanos. Embora esse mecanismo exista há muito tempo, sua relevância prática cresceu exponencialmente devido a vários fatores, como aumentos vertiginosos na disponibilidade de conjuntos de dados, melhorias no setor de computação, algoritmos mais robustos e flexíveis, disponibilidade de bibliotecas de código fonte aberto, maior velocidade na transmissão de dados e estruturas técnicas que permitem que os desenvolvedores aproveitem outros trabalhos para novos casos.

Como o uso da Internet e dos dispositivos móveis cresceu muito, grandes quantidades de dados podem ser coletadas e processadas pelas empresas que fornecem esses dispositivos e serviços. Isso criou uma quantidade gigante de dados disponíveis para utilização de algoritmos de reconhecimento de padrões e criação de conjuntos de aprendizado para o desenvolvimento de inteligência artificial. Por exemplo, empresas como Facebook, Google e Amazon nos EUA e Tencent, Baidu e Alibaba na China podem analisar os tópicos clicados, produtos comprados e o tempo gasto em um site para prever com razoável precisão o que um consumidor comprará em seguida.³⁷⁷

As implicações de segurança nacional da inteligência artificial tornam-se patentes quando se considera seu papel como uma tecnologia capacitadora, analogamente à

³⁷⁶WILLIAMS, Robert D. *Beyond Huawei and TikTok: Untangling U.S. Concerns over Chinese Tech Companies and Digital Security*. Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations. 2020, p.6. Disponível em [Beyond Huawei and TikTok: Untangling US concerns over Chinese tech companies and digital security \(brookings.edu\)](#). Acesso em 13/04/2022.

³⁷⁷HOUSER, Kimberly. *The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World (core.ac.uk)*. 2019, p.556. Disponível em [The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World \(core.ac.uk\)](#). Acesso em 13/04/2022.

eletricidade. A inteligência artificial conta com aplicações potenciais no campo da inteligência, vigilância e reconhecimento. Algoritmos de visão computacional e *machine learning* que suportam redes sociais ou a manufatura também podem ser implantados para revisar instantaneamente imagens de aeronaves pilotadas remotamente e para identificar e rastrear alvos de valor militar ou de inteligência.³⁷⁸

O software que enseja o reconhecimento de imagem e fala, análise preditiva, geolocalização a partir de metadados de imagem e análise *pattern-of-life* pode oferecer enormes benefícios potenciais para as missões de militares e serviços de segurança. As operações cibernéticas requerem cada vez mais o uso de inteligência artificial para fins defensivos e ofensivos, por exemplo, para automatizar as tarefas de detecção e correção (ou exploração) de vulnerabilidades. Conceitos similares se aplicam ao contexto de logística militar e ao comando e controle de sistemas, em que a análise preditiva e a integração de dados de vários sensores podem possibilitar economia de tempo e custo que proporcionam vantagens táticas e estratégicas contra adversários.³⁷⁹

Além disso, os próprios sistemas de inteligência artificial também apresentam novas vulnerabilidades que podem constituir ameaças à segurança nacional. Entre eles estão ataques de “envenenamento” de dados (como introdução de dados de treinamento que fazem com que um sistema de aprendizado cometa erros), entradas projetadas para serem classificadas erroneamente por sistemas de aprendizado de máquina e a exploração de falhas no design dos objetivos dos sistemas autônomos. Na medida em que os sistemas de inteligência artificial auxiliam na execução de funções nacionais críticas, como defesa cibernética de sistemas de computadores governamentais, direcionamento militar ou comando e controle, essas vulnerabilidades potenciais são grandes riscos à segurança nacional.

De acordo com um importante relatório de 2018 da *Defense Innovation Unit Experimental (DIUx)*, atualmente, o governo dos EUA está investindo ativamente para criar a terceira onda de avanços em inteligência artificial, intentando alcançar um futuro que as

³⁷⁸WILLIAMS, Robert D. *Beyond Huawei and TikTok: Untangling U.S. Concerns over Chinese Tech Companies and Digital Security*. Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations. 2020, p.6. Disponível em [Beyond Huawei and TikTok: Untangling US concerns over Chinese tech companies and digital security \(brookings.edu\)](#). Acesso em 13/04/2022

³⁷⁹*Ibidem*.

máquinas possam se comunicar com humanos e possam criar modelos causais, não apenas correlações; e possam aplicar esses aprendizados em outra área completamente diferente. No entanto, nos EUA, a maioria dos avanços no desenvolvimento da inteligência artificial está sendo impulsionada pelo setor comercial, não pelos governos. A tarefa de separar os potenciais aplicativos comerciais desses recursos de aplicativos não comerciais e relacionados à segurança nacional é extremamente difícil. A Comissão Nacional de Segurança Nacional americana de Inteligência Artificial já apontou que a China está no mesmo nível em muitas áreas da inteligência artificial e é líder em algumas aplicações.³⁸⁰

A inovação em inteligência artificial, especialmente a IoT, requer uma infraestrutura de telecomunicação universal com grande velocidade de processamento e latência reduzida. A importância do 5G para essa mudança de paradigma é grande.³⁸¹ A inteligência artificial é uma ferramenta que pode automatizar as atividades, extrair conhecimento dos dados e fazer previsões. É utilizada em recomendações de filmes em plataformas como a Netflix, na criação de direções em aplicativos de mapa e até para requisitar um Uber.³⁸²

As empresas também desenvolveram a inteligência artificial para utilização na medicina, podendo detectar patologias e fazer diagnósticos com mais rapidez e precisão que profissionais médicos, ajudar cegos na locomoção, ajudar no socorro a desastres, prever fenômenos relacionados ao clima, entre outros. etc...A inteligência artificial também está sendo desenvolvida na automação do processo de fabricação, desenvolvendo carros autônomos, prevendo resultados da colheita, fornecendo chatbots para atendimento ao cliente, evitando fraudes e reduzindo os custos de energia.³⁸³

Em suma, a inteligência artificial é um conceito amorfo que não se refere a uma única tecnologia, mas a uma série de tecnologias capacitadoras que são inerentemente de uso

³⁸⁰WILLIAMS, Robert D. *Beyond Huawei and TikTok: Untangling U.S. Concerns over Chinese Tech Companies and Digital Security*. Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations. 2020, p.7. Disponível em [Beyond Huawei and TikTok: Untangling US concerns over Chinese tech companies and digital security \(brookings.edu\)](#). Acesso em 13/04/2022

³⁸¹HOUSER, Kimberly. *The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World (core.ac.uk)*. 2019, p.551. Disponível em [The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World \(core.ac.uk\)](#). Acesso em 13/04/2022.

³⁸²*Ibidem*, p.554.

³⁸³*Ibidem*. p.555.

também na seara militar. O domínio dessa tecnologia será central para a hegemonia econômica, política e militar no século XXI.

4.3.5.1 O Plano de Desenvolvimento de Inteligência Artificial da China

Em 2017, a China criou seu Plano de Desenvolvimento de Inteligência Artificial de próxima geração (AIDP)³⁸⁴ com objetivo de se tornar líder mundial em tecnologia de inteligência artificial até 2030. O plano inclui investimentos estratégicos, compras de empresas estrangeiras com know-how tecnológico necessário e bilhões em financiamento de *start-ups*. O Ministério da Ciência e Tecnologia chinês e o novo Escritório de Promoção do Plano de inteligência artificial estão autorizados a coordenar projetos relacionados e fazer recomendações para patrocínio do governo.

Além disso, 240 empresas e organizações governamentais inauguraram uma Aliança de inteligência artificial que promoverá a integração de recursos da área. Embora o AIDP concentre-se na comercialização da inteligência artificial, também destaca o desejo da China em ser líder na governança global do setor. O plano também observa a necessidade de normas técnicas internacionais acordadas e cooperação no estabelecimento de regras para segurança internacional e usos militares essenciais.

A China tem como foco a inteligência artificial no desenvolvimento de sua indústria de tecnologia. A Toutiao, por exemplo, uma startup que usa a inteligência artificial para criar feeds de notícias, angariou mais de US \$1 bilhão em investimentos. Além disso, a Baidu, Tencent e Alibaba foram designadas como parte do “Time Nacional De Inteligência Artificial”, que visa estimular o desenvolvimento de oito categorias de produtos de inteligência artificial, incluindo carros autônomos. A China também está se concentrando na construção de uma infraestrutura abrangente de inteligência artificial, o que tem implicação decisiva em sua superioridade na tecnologia 5G.

A China reconhece o enorme potencial da inteligência artificial e vem promovendo uma estratégia nacional, tornando seu AIDP um programa de alta prioridade e instituindo

³⁸⁴HOUSER, Kimberly. *The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World* (core.ac.uk). 2019, p.570. Disponível em [The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World](#) (core.ac.uk). Acesso em 13/04/2022.

várias iniciativas para promover seu objetivo de se tornar uma líder global do setor. A estratégia americana, por sua vez, é amplamente reativa e não conta com um programa governamental da mesma natureza.

Além das tarifas e de uma Ordem Executiva, os EUA ainda aprovaram a nova Lei de Modernização da Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro de 2018 (FIRRMA), que restringiu o investimento chinês em empresas de inteligência artificial nos EUA. Embora a lei não remeta à China diretamente, ela aborda as preocupações levantadas pelo governo em relação ao investimento estrangeiro direto em empresas de tecnologia dos EUA e atualiza a lei de 2007.

Apesar disso, em vez de proteger os interesses dos EUA, a FIRRMA pode, na verdade, prejudicar o desenvolvimento da inteligência artificial nos EUA, diminuindo o financiamento disponível para esses projetos e fazendo com que centros de pesquisa em inteligência artificial se realoquem fora dos EUA. Anteriormente, as empresas estadunidenses recebiam capital inicial chinês e a China recebia acesso a novas tecnologias ainda não disponíveis no país.

Nas últimas quatro décadas, China e EUA construíram uma longa história de cooperação no desenvolvimento tecnológico, que agora está praticamente encerrada. Os desenvolvimentos ocorriam tanto em ambientes comerciais quanto acadêmicos com participação sino-americana. As mudanças no Comitê de Investimento Estrangeiro nos EUA (CFIUS) feitas pela Lei de Investimento Estrangeiro e Segurança Nacional (FINSIA) tem como requisito uma investigação obrigatória quando a entidade estrangeira envolvida for estatal, como muitas entidades chinesas são.

Como muitas startups de tecnologia dos EUA também têm participação de investimentos chineses, as restrições a esses investimentos provavelmente desacelerarão o desenvolvimento tecnológico nessa área, impactando potencialmente a economia dos EUA. Em resposta à FIRRMA, a China anunciou a criação de sua própria lista de gestão da segurança tecnológica, para conter sua tecnologia dentro das fronteiras.

Além disso, a infraestrutura 5G é necessária para a inteligência artificial devido à sua velocidade e baixa latência. Por causa da proibição de componentes fabricados na China para

a instalação da rede 5G nos Estados Unidos, as operadoras que se comprometeram a construir essa infraestrutura estão em um dilema sobre onde obterão o equipamento e quanto custará. Mais uma vez, a China não está ilesa pela disputa comercial. Embora a China esteja à frente na implantação do 5G em dezoito meses por algumas estimativas e cinco anos por outras, a China é impactada por causa da proibição das vendas de chips dos EUA para empresas chinesas. Embora o AIDP da China tenha reconhecido a necessidade de desenvolver sua indústria de semicondutores a fim de reduzir a dependência de chips fabricados nos EUA, os relatórios discordam sobre se seus chips de origem local são suficientes para as necessidades de processamento avançado de inteligência artificial.

A provável consequência desse divórcio será um “inverno” na inovação: uma redução politicamente orientada no capital financeiro e humano disponível para impulsionar a próxima geração de tecnologias emergentes. Como os EUA estão atrás no desenvolvimento da tecnologia 5G, o país vem tentando desacelerar a expansão chinesa alegando práticas comerciais desleais e potencial espionagem. A China, por outro lado, fez um enorme investimento em inteligência artificial e infraestrutura 5G, nacional e internacionalmente.

O futuro da inovação agora está em risco devido a essa dissociação entre EUA e China. A desagregação desses dois países ainda arrisca criar duas internets separadas, duas faixas de inteligência artificial e dois sistemas de comércio separados. Por exemplo, se um país da União Europeia construiu sua infraestrutura de telecomunicações como parte da BRI chinesa, os dispositivos dos EUA não seriam compatíveis nesse país, obrigando o país a se restringir à tecnologia chinesa ou americana. A adesão da África e da América do Sul ao BRI também poderia fechar esses mercados aos EUA.

Os EUA enfrentam, pois, uma escolha arriscada, já que impedir que a China acesse componentes de tecnologia estadunidense poderia, na verdade, acelerar a inovação chinesa. A China poderia começar a desenvolver seus próprios protocolos, normas técnicas para fabricação e transferência de nomes de domínio, pontos de entrada, sistemas de distribuição e, mais importante, regras e regulamentos, que seriam adotados por países que operam em uma infraestrutura chinesa, o que acarretaria, por exemplo, a existência de algoritmos inoperáveis em alguns mercados.

A disputa comercial atual, portanto, arrisca a ausência de interoperabilidade entre os dois sistemas. Isolar a China é uma aposta, por parte dos EUA, de que a China não manterá seu ritmo de inovação e a superioridade estadunidense comprovar-se-á, o que obviamente é uma estratégia temerária. A separação entre EUA e China criará duas bases diferentes de dados para o desenvolvimento da inteligência artificial, resultando em algoritmos incomunicáveis entre os dois mercados.

A disputa comercial já teve como resultado o desenvolvimento por parte da China de seu próprio sistema operacional e semicondutores para seus dispositivos de telecomunicações, que poderão ser comercializados em todo mundo. Uma ampla infraestrutura 5G é necessária para a implementação da inteligência artificial em vários campos como cidades inteligentes, carros autônomos, fábricas inteligentes e equipamentos médicos.

Além disso, sem a cooperação entre as duas potências, mais recursos serão destinados à inteligência artificial de natureza militar, e não às necessidades das pessoas comuns. O ritmo das inovações globais também poderá ser reduzido.³⁸⁵

O uso dual é o desafio fundamental de segurança com as novas tecnologias. O 5G, a inteligência artificial, as redes de telecomunicações, computadores quânticos e semicondutores têm inerente uso militar e civil, além de servir de base para muitas novas tecnologias que podem surgir a partir deles. Por isso, o domínio dessa área é uma intersecção entre interesses econômicos e militares dos países.³⁸⁶

As preocupações dos EUA com direitos humanos na China vêm ocupando o centro das argumentações para sancionar empresas de tecnologia especializadas em inteligência artificial na China. A teoria é que a China desenvolve uma autocracia tecnológica, com o auxílio dessas empresas. A relativa ausência de restrições ao governo chinês para acessar e utilizar dados dos cidadãos pode dar vantagens à China no desenvolvimento desses sistemas

³⁸⁵ HOUSER, Kimberly. *The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World* (core.ac.uk). 2019, p.606. Disponível em [The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World](#) (core.ac.uk). Acesso em 13/04/2022.

³⁸⁶ WILLIAMS, Robert D. *Beyond Huawei and TikTok: Untangling U.S. Concerns over Chinese Tech Companies and Digital Security*. Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations. 2020, p. 2. Disponível em [Beyond Huawei and TikTok: Untangling US concerns over Chinese tech companies and digital security](#) (brookings.edu). Acesso em 13/04/2022.

de vigilância de massa. Defensores de direitos humanos argumentam que os esforços da China para influenciar as normas técnicas globais de reconhecimento facial e outras tecnologias podem ser formas de auxiliar os governos beneficiários dessas tecnologias a reprimir suas populações.³⁸⁷

Além disso, dados são a força vital de um sistema de telecomunicações, sustentando-o e permitindo construir a arquitetura econômica e de segurança. Também são o ingrediente central no desenvolvimento da inteligência artificial. Embora muitas tecnologias de inteligência artificial existam há muitas décadas, só agora elas são capazes de tirar proveito de um conjunto de dados de tamanho suficiente para aprendizado e, assim, fornecer progressos significativos. A capacidade de acessar grandes volumes de dados com agilidade e pronto acesso está levando a uma rápida evolução na aplicação da inteligência artificial e de aplicativos de *machine-learning*. Os dados são, portanto, um recurso estratégico para a tecnologia moderna. Preocupações estruturais em torno dos usos para os dados são intensificadas por implicações de segurança de certos tipos de dados, particularmente informações de identificação pessoal.³⁸⁸ Nesse contexto, o governo dos EUA está tratando cada vez mais os dados pessoais como item de valor duplo: comercial e de segurança nacional.

³⁸⁷WILLIAMS, Robert D. *Beyond Huawei and TikTok: Untangling U.S. Concerns over Chinese Tech Companies and Digital Security*. Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations. 2020, p. 19. Disponível em [Beyond Huawei and TikTok: Untangling US concerns over Chinese tech companies and digital security \(brookings.edu\)](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/beyond-huawei-and-tiktok-untangling-us-concerns-over-chinese-tech-companies-and-digital-security). Acesso em 13/04/2022.

³⁸⁸*Ibidem*, p.2.

5. CAPÍTULO 4: A DISPUTA CHINA-EUA E A OMC

Indubitavelmente, o futuro da humanidade no século XXI será influenciado por essa disputa geopolítica e econômica entre os Estados Unidos e a República Popular da China. Os diversos cenários estão em aberto e apresentam resultados diferentes. O caminho da cooperação ou da hostilidade terá influência na busca da paz e da segurança internacionais.

A disputa comercial gera efeitos negativos para ambos os países. A China terá uma provável diminuição no investimento estrangeiro direto, já que as multinacionais estadunidenses tendem a realocar suas operações para outros países. Por outro lado, os EUA perderão sua participação no gigantesco mercado chinês. Em geral, a economia mundial enfrenta o risco de se dividir em dois blocos econômicos centrados cada um em uma superpotência, afetando assim o crescimento global e formando uma nova “cortina de ferro”.

O professor de Harvard Graham Allison³⁸⁹ sugere que esse é o cenário mais provável para entender o futuro das relações China-EUA. Revendo os últimos quinhentos anos nas relações internacionais, o professor de Harvard identificou 16 casos em que um poder ascendente desafiava um poder estabelecido, com 12 dessas rivalidades terminando em guerra.

Assim, nessa visão, seria natural que a China, sob a administração Xi Jinping, cujo lema é realizar o “sonho chinês” de conquistar o “grande rejuvenescimento da nação chinesa”, em contraste com a política anterior de Deng Xiaoping, que era embasada no princípio de “esconder sua força e esperar o tempo certo”, vá enfrentar a resistência da potência estabelecida, que são os EUA desde o final da Segunda guerra.

O ex-secretário do tesouro dos EUA, Hank Paulson, também alerta para o surgimento de uma nova cortina de ferro econômica, se os EUA e a China falharem em resolver suas diferenças estratégicas³⁹⁰. Nesse cenário, estaríamos de volta a um mundo bipolar. Essa

³⁸⁹ ALLISON, Graham. *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?* The Atlantic. 24/09/2015. Disponível em <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>. Acesso em 02/04/2022.

³⁹⁰ CURRAN, Enda. *Paulson Warns of 'Economic Iron Curtain' Between U.S., China*. Bloomberg. 06/11/2018. Disponível em <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-07/paulson-warns-of-economic-iron-curtain-between-u-s-china>. Acesso em 02/05/2020.

dissociação teria impactos sobre as cadeias globais de valor e implicaria a revisão do processo atual de globalização.

O professor Joseph Nye³⁹¹ da Universidade de Harvard descreve as relações sino-chinesas como de “rivalidade cooperativa”. Ele rejeita a noção de que a China e os EUA estão destinados à guerra ou mesmo à guerra fria. Durante a guerra fria, os EUA e a URSS não tinham laços comerciais ou culturais e miravam armas um ao outro. Por outro lado, a China tem laços mais estreitos com os EUA por meio de fluxos humanos e de comércio e os dois países terão que resolver problemas comuns que afligem a humanidade como a mudança climática e as doenças infecciosas.

Em relação ao sistema multilateral do comércio, representado pela OMC, a disputa compromete ainda mais a instituição, que já vivia uma situação de crise, devido ao engessamento das negociações na Rodada Doha, principalmente em virtude de discordâncias em relação aos subsídios agrícolas e direitos de propriedade intelectual, levando a uma proliferação cada vez maior de acordos bilaterais.

Com a eleição de Donald Trump em 2016, os EUA passaram a ser críticos ferrenhos da OMC, cujo Órgão de Apelação foi propositalmente desfalcado e paralisado, colocando em xeque a eficácia das regras globais do comércio internacional. Ademais, a administração Trump denunciou a maneira com que a OMC lida com a China, alegando em seu *Relatório sobre o Comércio com a China de 2018*, que a OMC seria incapaz de lidar com o problema. A China seria, na visão estadunidense, um ator comercial que pratica irregularidades frente ao direito da OMC, obrigando os estadunidenses a recorrer novamente ao protecionismo. A eleição de Biden em 2020 e a indicação da nova USTR Katherine Tai pouco mudaram a política estadunidense de obstrução do Órgão de Apelação e sua oposição à China.

Os EUA declaram estar insatisfeitos com a forma pela qual as disputas estão sendo resolvidas no sistema da OMC e, assim, bloquearam a nomeação de novos juízes pelo Órgão de Apelação. As alternativas a essa crise requerem um alto grau de consenso político dos membros da OMC, muito difícil de atingir atualmente. Por outro lado, um sistema paralelo sem os estadunidenses pode tornar o sistema irrelevante.

³⁹¹ NYE, Joseph S. *Is The American Century Over?* Cambridge: Polity Press, 2015.

Assim, os EUA, outrora o principal artífice do sistema OMC, vêm se comportando nos últimos cinco anos como um ator paralisante. Independentemente do mérito potencial de algumas de suas preocupações, suas táticas são bastante prejudiciais à organização.³⁹² A OMC inaugurou um mecanismo vinculante de solução de controvérsias, incluindo o Órgão de Apelação. Nenhum país teria a capacidade de bloquear a resolução da disputa, muito menos seu início. Isso favoreceu muito os EUA, pois se tratava de uma maneira internacionalmente sancionada para abrir mercados estrangeiros, que os estadunidenses viam como consideravelmente fechados. No entanto, os EUA também se comprometeram a não agir unilateralmente.³⁹³

É importante salientar que os países haviam sido muito disciplinados em não usar a exceção de segurança nacional até Trump entrar na presidência americana. A interpretação do governo americano sobre o artigo 21 do GATT sobre exceções de segurança é que cabe apenas ao país membro definir suas preocupações de segurança nacional, o que foi refutado pelo julgamento do painel no caso *Russia-Traffic in Transit (2019)*. Se efetivamente o Órgão de Solução de Controvérsias tomasse uma decisão sobre a questão, provavelmente as tarifas estadunidenses seriam consideradas inaceitáveis. Além disso, os EUA decidiram aplicar tais tarifas unilateralmente, o que é ainda mais grave, vez que, sem apresentar um caso perante a OMC, não há base legal para impor tarifas. A batalha entre EUA e China vem ocorrendo, portanto, por fora da estrutura da OMC.

Frente ao bloqueio do Órgão de Apelação, alguns países estabeleceram uma solução temporária de solução de controvérsias: o chamado *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement*. O MPIA foi iniciado pela UE e pelo Canadá e entrou em vigor no final de abril de 2020, sendo um acordo aberto a todos os membros da OMC. Cerca de 20 países aderiram, entre eles China, Brasil, Austrália e Suíça, mas não os EUA. Em uma disputa comercial bilateral com os EUA, tais países podem apelar ao vazio legal após um painel decidir contra

³⁹²GONZÁLEZ, Anabel. *Memo to the World Trade Organization on how to fight COVID-19 and make needed reforms*. Peterson Institute of International Economics. 16/11/2020. Disponível em [Memo to the World Trade Organization on how to fight COVID-19 and make needed reforms | PIIE](#). Acesso em 13/04/2022.

³⁹³BOWN, Chad. *Can We Save the WTO Appellate Body?* Peterson Institute for International Economics. 03/12/2019. Disponível em [Can We Save the WTO Appellate Body? | PIIE](#). Acesso em 13/04/2022.

seus interesses. Isso pode engajar os EUA a desbloquear o Órgão de Apelação, ou propor uma reforma.³⁹⁴

A crise do Órgão de Apelação é apenas um aspecto dentro do quadro geral de necessidade de uma reforma estrutural na OMC. O consenso, por exemplo, mostra-se bastante difícil em um mundo cada vez mais multipolar. Além disso, as regras da OMC têm de se adaptar às muitas mudanças pelas quais o comércio internacional passou nos últimos 20 anos, como, por exemplo, o advento do comércio digital. A OMC enfrenta, portanto, uma série de desafios para se reinventar e conseguir progresso nas negociações comerciais, sob pena de ser esvaziada pelo protecionismo e pelas soluções unilaterais. No entanto, embora a maioria dos membros da OMC concorde que uma reforma é necessária, há pouco consenso sobre a forma que essa reforma deve tomar.³⁹⁵

Além disso, o protecionismo e o unilateralismo dos populistas de direita são ameaças fundamentais para a OMC. A volta ao antigo GATT-1947 é uma possibilidade que atende aos anseios das soberanias estatais e a involução apresentada no processo de globalização nos últimos anos. Muitos Estados já vinham focando nas negociações bilaterais ou regionais de Acordos de livre-comércio e essa situação tende a continuar. Em suma, o multilateralismo está em uma grave crise, com perspectivas de agravamento.

A fase 1 do Acordo entre EUA e China não será o último capítulo da disputa sino-americana e ainda pode ser ampliado para outras áreas de comércio, como serviços não-financeiros, política industrial de subsídios e regulação de dados, que os EUA têm direcionado críticas.

A disputa comercial sino-americana certamente tem o potencial de mudar a arquitetura do comércio internacional. A formação de uma nova cortina de ferro é uma possibilidade, definindo uma nova guerra fria. A possibilidade de tensões militares também não pode ser

³⁹⁴MATTHES, Jürgen. *How to Unlock the WTO Blockage and Why China Holds the Key* (econstor.eu). Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich. Vol. 22, Iss. 02.2021.p. 18. Disponível em [How to Unlock the WTO Blockage and Why China Holds the Key](https://www.econstor.eu/urn:nbn:de:hbz:5:1-64882-p0101-9) (econstor.eu). Acesso em 13/04/2021.

³⁹⁵KATSOMITROS, Alex. *WTO at crossroads*. World Finance. 15/07/2021. Disponível em [Finance](https://www.worldfinance.com/special-reports/the-wto-is-at-a-crossroads) (https://www.worldfinance.com/special-reports/the-wto-is-at-a-crossroads). Acesso em 13/04/2022.

descartada. Em ambos os cenários, a OMC sofrerá revezes como fórum internacional de disputas globais, tendo regras cada vez mais contestadas.

5.1 A entrada da China na OMC e as consequências

Certamente, a China foi um dos grandes beneficiários da OMC em termos de ganhos de comércio, particularmente em bens manufaturados. O país foi de 3% do comércio total mundial para 13% em 20 anos após sua entrada na OMC e é agora o maior país exportador do mundo. A certeza de acesso ao mercado externo oferecida pela OMC abriu o caminho para essa vertiginosa expansão, ainda que remédios especiais como salvaguardas e medidas antidumping por 12 e 15 anos, respectivamente, estivessem disponíveis para os parceiros comerciais dos chineses.³⁹⁶

O aumento da produtividade chinesa no período implicou o crescimento do lucro das empresas em um ritmo ainda maior que os salários, de modo que o consumo caiu como proporção do PIB, mesmo aumentando na contagem absoluta. O emprego no setor secundário expandiu-se de 160 milhões em 2000 para 232 milhões em 2012, antes de cair para 214 milhões em 2018, conforme informações do Ministério chinês de Recursos Humanos e previdência social.³⁹⁷

Nos EUA, estima-se que, entre 1999 a 2011, 560 mil empregos industriais americanos foram perdidos em consequência da concorrência direta com as importações chinesas, mas o índice de preços americano caiu cerca de 3% com tais importações.³⁹⁸ Muitas das importações estadunidenses, no entanto, foram de empresas de propriedade americana com fabricação transferida para território chinês. Consequentemente, embora o déficit comercial tenha sido ampliado de US \$81 bilhões em 2001 para US \$331 bilhões em 2017, isso não pode ser avaliado como um parâmetro significativo para avaliar a saúde da relação bilateral.³⁹⁹

³⁹⁶WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute. 27/04/2021, p.1. Disponível em [China in the WTO \(piire.com\)](http://China in the WTO (piire.com)). Acesso em 13/04/2022.

³⁹⁷JEFFERIES, William. *China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was* (sagepub.com). *Review of Radical Political Economics*, Vol. 53(2) 300–319.2021, p.309-310. Disponível em [China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was \(sagepub.com\)](http://China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was (sagepub.com)). Acesso em 15/04/2022.

³⁹⁸*Ibidem*.

³⁹⁹*Ibidem*.

Além disso, para aceder à OMC, a China teve que mudar cerca de 10.000 leis e regulações e concordou em aderir ao Acordo de Tecnologia da Informação como parte da negociação. Os chineses também concordaram que suas empresas estatais atuariam conforme as leis de mercado.⁴⁰⁰

No que se refere à propriedade intelectual, em deliberações dentro do Conselho do TRIPS, a China usualmente adotou uma postura neutra, nem se colocando a favor dos países desenvolvidos, nem a favor dos países em desenvolvimento, usualmente críticos à propriedade intelectual.⁴⁰¹

A entrada da China na OMC não foi bem vista pelas indústrias concorrentes ao país, especialmente em setores manufatureiros do mundo desenvolvido e em países em desenvolvimento. O efeito político nos EUA da entrada dos trabalhadores chineses na oferta global de mão-de-obra foi muito substantivo.⁴⁰²

Embora a China tenha concordado em 2001 que iria conduzir seus negócios levando em conta os princípios de mercado, as empresas estatais permanecem relevantes no contexto econômico chinês. Nesse contexto, a proposta estadunidense de que os membros da OMC devem reconhecer explicitamente o princípio da economia de mercado pode ser considerada uma forma de atacar o sistema econômico chinês.⁴⁰³

A China tem sido considerada pelo Ocidente como uma provedora desleal de subsídios para suas indústrias. Os países ocidentais são particularmente críticos da falta de transparência ao conferir tais subsídios. Em um relatório de janeiro de 2021, os EUA alertavam para isso. Por exemplo, consoante o relatório, durante os 15 primeiros anos na OMC, a China não notificou os subsídios dos governos locais para a OMC, apesar do fato de que a maioria dos subsídios na China vem de governos locais e provinciais⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute. 27/04/2021, p.2. Disponível em [China in the WTO \(piire.com\)](http://china.piiire.com). Acesso em 13/04/202

⁴⁰¹ *Ibidem*, p.3.

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ *Ibidem*, p.6.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p.9

De acordo com estimativas recentes, havia 2.156 fundos de orientação do governo em toda a China em outubro de 2020. As metas de captação de recursos ultrapassavam RMB 11,6 trilhões. A maioria desses fundos foi estabelecida em níveis subcentrais de governo, especialmente no nível de prefeitura, um degrau jurisdicional abaixo dos governos provinciais.⁴⁰⁵ Tais fundos de orientação estão focados em áreas de alta tecnologia. De acordo com estimativas recentes, mais de 60% dos fundos estão focados em inteligência artificial, big data, IoT e outras tecnologias relacionadas à mídia e telecomunicações. Foram criados também para apoiar os esforços chineses de fusão entre as áreas militar e civil.⁴⁰⁶

O sucesso do capitalismo de Estado chinês torna a reforma das práticas de seu país mais difícil. Uma opção implicaria que Pequim reconhecesse que as repercussões de suas práticas econômicas prejudicam as condições competitivas do mercado mundial e que seus parceiros comerciais teriam o direito de neutralizar as alegadas distorções a fim de garantir condições equitativas. Nesse contexto, a reforma do ASCM seria fundamental.⁴⁰⁷ O Acordo de Subsídios plurilaterais no âmbito da OMC pode ser visto como uma opção, mas sem a China não teria funcionalidade. As abordagens bilaterais são outra alternativa, mas limitadas.

O poderio competitivo da China é um fator não declarado, por exemplo, para a relutância dos membros da OMC em não se envolver em negociações para maior liberalização. Por exemplo, a participação dos chineses no Acordo de Bens Ambientais (EGA) foi um fator que contribuiu para o impasse do Acordo.⁴⁰⁸

Dessa forma, há o risco que mais países adotem medidas unilaterais contra a China, da mesma forma que os EUA fizeram, o que compromete ainda mais a OMC. Isso poderia levar a novas disputas comerciais e aprofundar a erosão do sistema multilateral de comércio, induzindo países a ignorarem as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias. Nessa situação, o sistema ficaria em risco de colapso, o que aumenta a pressão para que os chineses concordem com uma reforma na OMC. Salienta-se que um novo regime de subsídios exigirá a

⁴⁰⁵ TESLIK, Adam. *Is the WTO the Worst of Both Worlds for U.S.-China Tech Competition?* Lawfare blog. 20/04/2021. Disponível em [Is the WTO the Worst of Both Worlds for U.S.-China Tech Competition? - Lawfare \(lawfareblog.com\)](https://www.lawfareblog.com). Acesso em 13/04/2021.

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute. 27/04/2021, p.10. Disponível em [China in the WTO \(piire.com\)](https://www.piire.com). Acesso em 13/04/2022.

participação chinesa, mas tal esforço de reforma não poderá ser percebido como uma tentativa de isolar ou reformar a China

A China também defende seu direito de se autodeclarar como um país em desenvolvimento, o que desagrade alguns de seus parceiros comerciais, mas não é algo tão decisivo, já que os chineses consideram nas negociações suas obrigações em linha com sua capacidade⁴⁰⁹. Apesar disso, o país não pode ser considerado em desenvolvimento em muitos itens tecnológicos como vacinas, aplicações de software, inteligência artificial etc. Ao mesmo tempo, muitos setores da economia chinesa ainda não estão no mesmo nível estadunidense, como, por exemplo, no setor agrícola. Em comparação com outros países em desenvolvimento, a China posiciona-se em 56º em termos de PIB per capita, enquanto o Brasil está em 82º e a Índia está em 138º.⁴¹⁰

De forma geral, os chineses vêm tentando adaptar sua estratégia econômica, na medida em que o mercado interno chinês já é considerado grande o suficiente para sustentar um crescimento autônomo. Nesse contexto, a China pode estar menos preocupada com políticas de parceiros comerciais externos, que visam limitar o acesso a esses mercados.⁴¹¹ Isso coloca a China em uma posição em que sempre estiveram os EUA e a União Europeia, com seus vastos mercados consumidores.

Historicamente, a China foi uma das 23 Partes originais contratantes do GATT em 1948 (na época representada pelos nacionalistas do Kuomintang). No entanto, depois da Revolução Comunista de 1949, o Kuomintang, agora em Taiwan, decidiu deixar o GATT. Em 1983, em antecipação à adesão plena ao GATT, a China aderiu ao *Multifiber Arrangement* (MFA), um acordo têxtil internacional, o que a fez alcançar status de observador. Em 1986,

⁴⁰⁹WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute. 27/04/2021, p.7. Disponível em [China in the WTO \(piire.com\)](http://china.piiire.com). Acesso em 13/04/2022.

⁴¹⁰*Ibidem*, p.3.

⁴¹¹HOEKMAN, Bernard; WOLFE, Robert. *WTO Reform as a Triangular Problem among China, the EU and the US* (econstor.eu). Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 22, Iss. 02. 2021, p. 12-16. Disponível em [WTO Reform As a Triangular Problem among China, the EU and the US \(econstor.eu\)](http://wto-reform-as-a-triangular-problem-among-china-the-eu-and-the-us.econstor.eu). Acesso em 13/04/2022.

solicitou a adesão ao GATT. Em março de 1987, um Grupo de Trabalho foi estabelecido para determinar as condições da adesão chinesa.⁴¹²

No entanto, as negociações para entrada no GATT pararam depois da crise política na Praça Tiananmen em 1989 e não recomeçariam até 1993. Nesse interregno, houve o fim da cortina de ferro, a reunificação alemã e o fim do Pacto de Varsóvia. Em 1990, os negociadores dos EUA informaram à China que ela estaria sujeita a revisões periódicas especiais de conformidade e outras condições adicionais se quisesse entrar na OMC, o que configurava um conjunto de medidas chamado de *WTO plus*.⁴¹³

Os membros do GATT de nações em desenvolvimento eram elegíveis para os benefícios decorrentes do Sistema Geral de Preferências (SGP), mas não a China, visto que muitos países desenvolvidos tiveram receio da capacidade concorrencial do país de inundar seus mercados com produtos baratos. Nesse contexto, as reformas de adesão da China tiveram que se basear em cinco princípios básicos do GATT e da OMC: 1) não discriminação, 2) abertura de mercado, 3) transparência e previsibilidade, 4) comércio não distorcido e 5) Tratamento preferencial para países em desenvolvimento.⁴¹⁴

A Rodada Uruguai da OMC e as negociações subsequentes estenderam as condições de entrada para incluir muitos setores anteriormente excluídos como propriedade intelectual, tópicos de investimento estrangeiro, agricultura e serviços, tecnologia da informação, serviços de telecomunicações e finanças. Em comparação com o velho GATT, a adesão à OMC exigia a liberalização de uma gama muito mais ampla de atividades econômicas nacionais, incluindo áreas consideradas tradicionalmente como mais estratégicas e sensíveis.

Os documentos de adesão da China foram inéditos em termos de complexidade, especificidade dos compromissos e número de exceções permitidas no momento de adesão. A China concordou em cortar tarifas médias, abolir outras e vinculá-las. Também aceitou eliminar cotas, licenças, requisitos de licitação e outras barreiras não-tarifárias às importações

⁴¹² Vale ressaltar que o GATT tinha a experiência da adesão da Iugoslávia em 1966 e da Polônia em 1967, duas economias socialistas e também classificadas como “non-market economies”.

⁴¹³JEFFERIES, William. *China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was* (sagepub.com). Review of Radical Political Economics, Vol. 53(2) 300–319.2021, p.304. Disponível em *China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was* (sagepub.com). Acesso em 16/04/2022.

⁴¹⁴*Ibidem*, p.305.

até 2005. A China anuiu também, por meio do artigo VI do GATT e do Acordo Antidumping, proteger os direitos de propriedade intelectual, limitar o uso de subsídios nacionais distorcivos e alinhar seu sistema legal e regulatório com outros membros da OMC.⁴¹⁵

Alguns especialistas apontam que o Protocolo de Acesso da China contraria o princípio legal do *in dubio mitius*, ou seja, de maior leniência em caso de dúvida, pois as medidas exigidas impõem encargos especiais para a China. Durante 15 anos após a adesão da China na OMC, os exportadores chineses foram obrigados a mostrar que as condições de economia de mercado eram prevaletentes em sua indústria. Isso seria uma prova de que a entrada da China na OMC não ocorreu sem critérios e que as queixas em relação ao país na OMC devem levar em conta essas ressalvas.

Em artigo seminal de Mark Wu, o autor considera que a China não se encaixa bem em definições de economia de mercado ou não-mercado, nem em uma categoria de capitalismo de Estado. A China participaria de uma categoria indefinida. No entanto, os conceitos de economia de mercado e não mercado também não são bem definidos e a China foi considerada como violadora de uma definição pouco clara. Ainda assim, em 2016, os Estados Unidos e a União Europeia decidiram ignorar o limite de 15 anos e se recusaram a suspender a designação da China como “*non-market economy*” (NME).⁴¹⁶

Importante sublinhar que, em 2005, antes dos prazos estabelecidos pela OMC, a China havia eliminado todas as cotas licenças, requisitos de licitação e outras barreiras não tarifárias às importações de bens manufaturados. Assim, a noção de que grandes áreas da economia chinesa estavam fechadas à concorrência estrangeira não encontra respaldo na realidade.⁴¹⁷

No que se refere à reforma da OMC, a atitude chinesa em relação à reforma da OMC é mais reativa. A China afirma que apoia a reforma, desde que os valores centrais do sistema multilateral de comércio como a não-discriminação e a abertura comercial permaneçam,

⁴¹⁵JEFFERIES, William. *China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was* (sagepub.com). *Review of Radical Political Economics*, Vol. 53(2) 300–319.2021, p.304. Disponível em *China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was* (sagepub.com). Acesso em 16/04/2022.

⁴¹⁶*Ibidem*.

⁴¹⁷*Ibidem*.

salvaguardando também os interesses dos países em desenvolvimento e também seguindo com a prática de tomada de decisões por consenso.⁴¹⁸

5.2 A visão de EUA e China sobre a OMC

5.2.1 A visão estadunidense sob Biden e Trump

Primeiramente⁴¹⁹, na visão estadunidense, a OMC não está preparada para lidar com a China, que é uma economia gigante com grande influência estatal. Dessa forma, a visão dos EUA é que as regras da OMC precisam ser revistas para lidar com as distorções de mercado criadas pela China, notadamente a sobre-capacidade crônica das empresas estatais e sua influência no mercado global.

Em segundo lugar⁴²⁰, os EUA consideram que o atual SSC da OMC é inadequado e mal projetado para julgar muitas das políticas e práticas chinesas. Na visão dos EUA, o SSC seria incapaz de lidar com reclamações contra um Estado cujo regime e práticas comerciais conflitariam com os princípios fundamentais da OMC. Além disso, os EUA consideram que o Órgão de Apelação do SSC da OMC se desviou do papel e mandato que lhe foi atribuído quando da fundação da OMC. Haveria um exagero na atuação do Órgão, que os EUA consideram prejudicial à sua soberania.

Em terceiro lugar⁴²¹, ainda que seja difícil negociar regras novas no âmbito da OMC, dada à diversidade dos membros, e o fraco consenso pela reforma, os EUA ainda alegam que as regras atuais ainda não estão sendo seguidas integralmente. Um exemplo central são as regras da OMC sobre transparência e notificação. As regras de transparência e notificação são fundamentais para a capacidade da OMC de monitorar se os Estados-membros estão implementando adequadamente os compromissos estabelecidos perante a OMC.

⁴¹⁸HOEKMAN, Bernard; WOLFE, Robert. *WTO Reform as a Triangular Problem among China, the EU and the US* (econstor.eu). Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 22, Iss. 02. 2021. p.12-16. Disponível em [WTO Reform As a Triangular Problem among China, the EU and the US](#) (econstor.eu). Acesso em 13/04/2022.

⁴¹⁹GUPTA, Sourabh. *The US and WTO Reform*. Institute for China-America Studies (ICAS). 06/12/20219. Disponível em [The U.S. and WTO Reform - ICAS](#) (chinaus-icas.org). Acesso em 13/04/2022.

⁴²⁰*Ibidem*.

⁴²¹*Ibidem*.

O monitoramento das notificações é feito nos conselhos e comitês regulares da OMC, bem como no Órgão de Revisão da Política Comercial. Embora muitos membros da OMC invistam recursos significativos para fazer notificações completas e nos prazos, há igualmente muitos outros membros, comumente países em desenvolvimento, que não cumprem satisfatoriamente suas obrigações de notificação. Consequentemente, as suas práticas comerciais permanecem insondáveis, o que impede as empresas dos Estados-membros cumpridores de acederem à informação e concorrerem com as empresas nacionais em pé de igualdade. Para os EUA, certos países relevantes no cenário internacional como China e Índia são lentos para apresentar suas notificações obrigatórias, e algumas são incompletas, o que torna difícil o monitoramento de suas práticas⁴²².

Em quarto lugar⁴²³, os EUA consideram que o status de “país em desenvolvimento”, que confere tratamento especial e diferenciado, também tem configurado abuso às regras da OMC. Embora os países devessem abandonar esse status depois de ficarem mais ricos, muito poucos países fazem isso, incluindo países muito ricos como Brunei, Hong Kong, Kuwait, Macau, Catar, Cingapura e Emirados Árabes Unidos. Esses países continuam a se declarar países em desenvolvimento para desfrutar das flexibilidades concedidas a esses países. Particularmente em relação à China, os EUA consideram essa situação bastante distorcida.

As queixas americanas são especificamente focadas em problemas bilaterais com a China. Na visão dos EUA, os chineses têm práticas de comércio desleais que vão contra o espírito do sistema multilateral da OMC. No mesmo contexto, o sistema multilateral com suas regras e o Órgão de Apelação seriam incapazes de lidar com as políticas e práticas chinesas. Na mesma interpretação dos EUA, a China estaria abusando de seus direitos e privilégios no âmbito institucional da OMC, por meio do status de país em desenvolvimento e por seus atrasos em cumprir as obrigações de transparência e notificação. Por fim, os EUA têm uma avaliação negativa do SSC, que segundo os representantes estadunidenses, ultrapassou e abusou de sua autoridade, e não é uma instituição capaz de lidar com as práticas chinesas.⁴²⁴

⁴²²GUPTA, Sourabh. *The US and WTO Reform*. Institute for China-America Studies (ICAS). 06/12/20219. Disponível em The U.S. and WTO Reform - ICAS (chinaus-icas.org). Acesso em 13/04/2022.

⁴²³*Ibidem*.

⁴²⁴*Ibidem*.

Em 29 de julho de 2019, Donald Trump emitiu um Memorando da Casa Branca orientando o USTR a usar todos os meios disponíveis para garantir mudanças na OMC, intentando impedir que países se declarassem em desenvolvimento sem os indicadores econômicos para tanto. O Memorando previa que, caso não houvesse progressos substanciais, medidas corretivas seriam propostas como o fim de tais benefícios, considerados desleais pelos estadunidenses. A principal meta desse memorando era forçar a China a passar de status de país em desenvolvimento para desenvolvido.⁴²⁵

No início de fevereiro de 2019, a delegação dos EUA na OMC listou quatro critérios para reger a classificação dos países desenvolvidos. Nessa nova interpretação, qualquer país que fosse classificado como de “alta renda” pelo Banco Mundial, qualquer membro da OCDE ou na fila para aderir à OCDE, qualquer membro do G20 ou que correspondesse a 0,5 % ou mais no comércio internacional seria considerado um país desenvolvido para fins de negociação na OMC. Os critérios são bem amplos, para dizer o mínimo.

A proposta estadunidense enfrentou reação conjunta de vários países autodeclarados em desenvolvimento como Bolívia, Índia, Omã, Paquistão, Venezuela e China. A alegação desses países é que o tratamento especial e diferenciado é um direito incondicional e inserido em tratados internacionais e sua extinção erodiria a fundação do sistema de comércio baseado em regras. Uma solução de meio termo avaliada nessa questão foi proposta por Noruega, Nova Zelândia, Cingapura e Suíça, que ponderaram que, embora o princípio da autodesignação para o tratamento especial e diferenciado esteja firmemente incorporado às regras da OMC, não deve haver uma única modalidade operacional pré-definida que seja aplicada em todos os assuntos comerciais em negociação. Destarte, o princípio do tratamento especial e diferenciado deveria ser exercido em relação a assuntos específicos, objetivos e concretos, no contexto das negociações comerciais.

Nesse contexto, vale a pena destacar a classificação do Banco Mundial, que divide os países em quatro grupos: baixa renda, renda média baixa, renda média alta e alta renda. Para o ano fiscal de 2019, as economias de baixa renda são definidas como aquelas com uma RNB

⁴²⁵GUPTA, Sourabh. *The US and WTO Reform*. Institute for China-America Studies (ICAS). 06/12/2019. Disponível em [The U.S. and WTO Reform - ICAS \(chinaus-icas.org\)](https://chinaus-icas.org/). Acesso em 13/04/2022.

(Renda Nacional Bruta) per capita de US\$ 995 ou menos em 2017; economias de renda média baixa são aquelas com uma RNB per capita entre US\$ 996 e US\$ 3.895; economias de renda média alta são aquelas com uma RNB per capita entre US\$ 3.896 e US\$ 12.055; e as economias de alta renda são aquelas com uma RNB per capita de US\$ 12.056 ou mais. A China está se aproximando, mas ainda abaixo do limite de economia de alta renda do Banco Mundial.⁴²⁶

Outrossim, para remediar a deficiência de notificação e transparência, o governo Trump, em conjunto com vários países aliados, principalmente desenvolvidos, incluindo a UE e o Japão, divulgou uma proposta formal em novembro de 2018⁴²⁷. Os três elementos-chave da proposta eram: publicar os nomes de forma a constranger os países que não cumprissem os requisitos de notificação; incentivar os Estados-membros a fornecer contranotificações para contestar as notificações incorretas ou incompletas emitidas por um Estado-membro e impor um conjunto gradativo de sanções aos países que se atrasassem continuamente em suas obrigações de notificação. Em última instância, isso envolveria também a designação oficial do Estado como um “membro com atraso de notificação”, sendo tratado como tal dentro da estrutura formal da OMC. A reação de alguns países em desenvolvimento foi discreta, citando, na maior parte, restrições de capacidade.

Vale ressaltar, no entanto, um aspecto falho nas exigências americanas: o maior demandado nos casos do Artigo 22.6 do ESC são os EUA. Destarte, os EUA são, na verdade, o retardatário dentro do sistema da OMC no cumprimento de suas obrigações de solução de controvérsias. O principal objetivo do artigo 22.6 é determinar o limite superior ou porção do comércio bilateral sobre o qual um país é autorizado a impor tarifas retaliatórias no caso de um país descumprir a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias. Além disso, não houve casos de contramedidas, conforme o Artigo 22.6, contra a China por não cumprimento das recomendações da OMC.⁴²⁸ Embora o cumprimento das obrigações de transparência e notificação seja essencial, não pode ser o caso que o cumprimento de sentenças adversas de solução de controvérsias, que são o final de longo processo passando pela notificação e

⁴²⁶GUPTA, Sourabh. *The US and WTO Reform*. Institute for China-America Studies (ICAS). 06/12/20219. Disponível em The U.S. and WTO Reform - ICAS (chinaus-icas.org). Acesso em 13/04/2022.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ *Ibidem*.

instalação de painel, seja menos essencial. Pelo contrário, é muito mais grave seu descumprimento, e as penalidades propostas pelos países avançados para o descumprimento das regras de notificação devem ser aplicadas com ainda mais força no caso de descumprimento do Artigo 22.6.⁴²⁹

Além disso, ao longo de várias reuniões do Órgão de Solução de Controvérsias na OMC em Genebra em 2018, o governo Trump expôs suas queixas fundamentais em relação ao SSC e ao mau funcionamento do Órgão de Apelação, em particular.⁴³⁰ Há apoio considerável entre os membros da OMC para as queixas dos EUA nesse tópico. Inúmeras delegações nacionais se manifestaram a favor. Ao final de novembro de 2018, um grupo bastante diverso de países desenvolvidos e em desenvolvimento, incluindo a UE, China, Índia, Canadá, Noruega, Austrália, Coreia e México, apresentou em conjunto uma proposta construtiva que corrige substancialmente a inquietação em torno do excesso judicial do Órgão de Apelação⁴³¹. Por outro lado, a profundidade do apoio entre os membros da OMC é superficial.

Em sua Agenda de política comercial de 2021 e no Relatório Anual do presidente dos EUA de março de 2021, os estadunidenses apresentaram as conclusões do governo americano sob Biden em relação à China e à OMC⁴³². A conclusão do documento é no sentido de negar que a entrada da China na OMC tenha sido um erro, mas que os termos de entrada do país teriam que ser outros. O isolamento da China teria sido nocivo à estabilidade econômica internacional e não estaria no melhor interesse dos membros da OMC. No entanto, a liberalização econômica não trouxe as reformas estruturais esperadas, conforme a concepção de Washington.

A declaração conclui afirmando que o maior desafio para os principais parceiros comerciais da China é lidar com as divergências, focando em como superar as diferenças. O

⁴²⁹GUPTA, Sourabh. *The US and WTO Reform*. Institute for China-America Studies (ICAS). 06/12/20219. Disponível em [The U.S. and WTO Reform - ICAS \(chinaus-icas.org\)](https://chinaus-icas.org). Acesso em 13/04/2022.

⁴³⁰ *Ibidem*

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³²WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute. 27/04/2021, p.11. Disponível em [China in the WTO \(piire.com\)](https://www.piire.com). Acesso em 13/04/2022.

interesse da OMC e do sistema de comércio global seria manter a China engajada no sistema multilateral.⁴³³

Até agora, o governo Biden recusou-se a nomear novos membros para o Órgão de Apelação, alegando preocupações sistêmicas sobre o funcionamento do Órgão. Os EUA consideram que foram tratados de forma injusta pela organização, especialmente em sua relação bilateral com a China.

Importante relatar que o governo Biden emitiu uma Ordem Executiva sobre a ação do governo “para fortalecer a resiliência das cadeias de suprimentos da América” em setores selecionados. A *Semiconductor Industry Association* requereu mais “incentivos governamentais” para a fabricação de chips nos EUA, e o Congresso autorizou na Lei de Autorização de Defesa Nacional de 2021. No entanto, a flexibilidade do governo Biden na implementação de políticas como essa pode ser limitada na medida em que se sinta obrigado a fazê-lo de maneira consistente com a OMC.⁴³⁴

Em suma, os EUA consideram que regras da OMC precisam ser revistas para se concentrar em distorções à economia de mercado, criadas pela China, em especial a sobre-capacidade crônica de suas empresas em alguns setores, o que pode levar a preços muito baixos e a influência das empresas estatais chinesas.

As propostas dos EUA para solucionar a crise atual em que se encontra a OMC geralmente tentam angariar apoio conjunto da União Europeia e do Japão para ganhar impulso, em uma aliança trilateral. Entre as propostas, destacam-se⁴³⁵:

- a) As obrigações de transparência seriam respaldadas por uma penalidade monetária por descumprimento.
- b) Disciplinas sobre subsídios industriais (com EU e Japão).
- c) Estabelecer categorias de países em desenvolvimento. (A China não se qualificaria para tratamento especial e diferenciado como país em desenvolvimento.)

⁴³³WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute. 27/04/2021, p.11. Disponível em [China in the WTO \(piire.com\)](http://china.wto.org). Acesso em 13/04/2022.

⁴³⁴*Ibidem*.

⁴³⁵*Ibidem*.

- d) Afirmar os princípios de mercado como fundamentais para a OMC.
- e) Oposição ao dumping ambiental.

A visão estadunidense tem como meta reunir membros com posições semelhantes para estabelecer estratégias eficazes de combate às distorções específicas criadas pela China. O Órgão de Solução de Controvérsias também seria inadequado e mal projetado para julgar muitas das políticas e práticas chinesas.

Biden herdou uma OMC disfuncional e tem nas mãos o futuro dos EUA na instituição. Se a posição de Biden na gestão da competição EUA-China é que a ordem baseada em regras é central para os EUA, então a OMC é meio fundamental para provar esse ponto. Isso inclui alcançar um progresso em direção às prioridades estadunidenses de reforma e demonstrar que a solução de controvérsias pode ser um meio eficaz de gerenciar questões delicadas.⁴³⁶ Se isso não for verossímil, o governo americano precisaria comunicar às agências e Partes interessadas que sua prioridade são as políticas nacionais e não a OMC. A situação atual de incerteza também é prejudicial aos EUA, vez que ainda há limitações das regras multilaterais, ao mesmo tempo que o sistema multilateral não está em pleno funcionamento.⁴³⁷

5.2.1.1 Relatório estadunidense sobre o Órgão de Apelação da OMC⁴³⁸

É interessante mencionar a argumentação do Relatório do USTR de fevereiro de 2020 sobre o Órgão de Apelação. Conforme o relatório, na visão estadunidense, o Órgão de Apelação aumentou as obrigações dos EUA e diminuiu os direitos estadunidenses ao não cumprir as regras da OMC, abordando questões para as quais não teria autoridade para resolver, tomando medidas que não teria autoridade para tomar e interpretando os acordos da OMC de maneiras não previstas pelos membros da OMC que celebraram esses acordos. Trata-se de uma avaliação bastante negativa do Órgão.

⁴³⁶TIWARI, Vishal. *US calls for reforms after WTO rules in favour of China in tariffs case*. Republic World. 16/09/2020. Disponível em [US calls for reforms after WTO rules in favour of China in tariffs case \(republicworld.com\)](https://www.republicworld.com). Acesso em 13/04/2022.

⁴³⁷KATSOMITROS, Alex. *WTO at crossroads*. World Finance. 15/07/2021. Disponível em [WTO at a crossroads | World Finance](https://www.worldfinance.com). Acesso em 13/04/2022.

⁴³⁸USTR. *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*. 02/2020. Disponível em [Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf \(ustr.gov\)](https://ustr.gov). Acesso em 13/04/2022.

O relatório do USTR aponta que o Órgão de Apelação comete excessos persistentes que são claramente contrários ao seu mandato limitado, conforme estabelecido nas regras da OMC. Em um nível mais fundamental, os EUA consideram que tais exageros também violam os princípios básicos do governo dos EUA. Segundo o USTR, não há legitimidade no sistema democrático estadunidense para a submissão “regras impostas por três indivíduos sentados em Genebra, sem o acordo dos Estados Unidos nem a aprovação do Congresso dos Estados Unidos”.

O relatório prossegue dizendo que o Órgão de Apelação tem atuado consistentemente para aumentar sua própria autoridade enquanto diminui a autoridade dos EUA e de outros membros da OMC. Diferentemente dos indivíduos do Órgão de Apelação, conforme aponta o relatório, os governos são responsáveis perante os cidadãos em seus países, cidadãos cujas vidas e meios de subsistência são afetados pelas decisões da OMC. Trata-se de uma forte reprovação à forma com que o Órgão funciona, acusando-o de ser antidemocrático.

O relatório aponta que “a falha do Órgão de Apelação em seguir as regras acordadas” minou a confiança na OMC e em um sistema de comércio livre e justo baseado em regras. Dado o insistente “exagero” do Órgão de Apelação, nenhum membro da OMC pode confiar que as regras existentes ou novas serão respeitadas como estão escritas. O relatório registra que os membros da OMC não concordaram com nenhuma nova regra substantiva desde que a OMC passou a existir, de forma que a conduta do Órgão de Apelação converteu a OMC, de um fórum de discussão e negociação, para um fórum de litígios.

O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC foi concebido para ajudar os membros a resolver disputas comerciais decorrentes de acordos comerciais, sem aumentar ou diminuir os direitos e obrigações com os quais os membros concordaram, segundo interpretação do relatório. Quando o SSC da OMC funciona de acordo com as regras acordadas, o USTR acredita que ele fornece uma ferramenta vital para fazer cumprir os direitos e obrigações dos membros da OMC. Por mais de 20 anos, no entanto, os Estados Unidos e outros membros da OMC expressaram sérias preocupações com o desrespeito do Órgão de Apelação por essas regras.

Segundo o USTR, o Órgão de Apelação falhou em aplicar as regras dos Acordos da OMC, afastando-se muito do papel designado pelos membros a ele. Por meio desse exagero

persistente, na interpretação estadunidense, o Órgão de Apelação aumentou seu próprio poder e tirou das nações soberanas e de outros membros da OMC a autoridade que não lhe foi fornecida.

Como exemplo, segundo os EUA, o Órgão de Apelação ignora consistentemente o prazo obrigatório para decidir recursos. Além disso, permite que membros do Órgão de Apelação, cujos mandatos expiraram, continuem decidindo recursos como se tais mandatos tivessem sido prorrogados por membros da OMC no Órgão de Solução de Controvérsias. Os EUA ainda consideram que o Órgão de Apelação fez inadequadas conclusões sobre questões de fato, incluindo questões de fato relacionadas ao direito interno dos membros da OMC, embora os membros o tenham autorizado a tratar apenas de questões jurídicas. Ainda, segundo o relatório do USTR, o Órgão de Apelação emitiu pareceres consultivos e opinou sobre questões não necessárias para auxiliar o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC a resolver a controvérsia perante ele.

O Órgão de Apelação tem insistido, segundo o relatório do USTR, que os painéis de solução de controvérsias tratem as interpretações anteriores do Órgão como precedentes vinculantes, o que não foi acordado pelos membros. Ademais, os EUA afirmam que o Órgão de Apelação ignora a regra que o obriga a recomendar a um membro da OMC que corrija uma medida inconsistente com as regras da OMC. Por fim, o Órgão de Apelação ainda teria ultrapassado sua autoridade ao opinar sobre assuntos dentro da alçada dos membros da OMC na Conferência Ministerial, Conselho Geral e Órgão de Solução de Controvérsias.

O exagero persistente do Órgão de Apelação também tirou direitos e impôs novas obrigações por meio de interpretações “errôneas” dos Acordos da OMC, conforme continua o relatório. Os EUA consideram que o Órgão de Apelação tentou preencher certas lacunas dos acordos, interpretando por meio deles direitos e obrigações com as quais os EUA nunca concordaram. Tais erros, segundo o USTR, favoreceram economias que não são de mercado em detrimento de economias de mercado, além de tornar leis de defesa comercial ineficazes e infringir o espaço político legítimo dos membros. Como exemplo disso, o USTR cita a interpretação errônea do termo “órgão público”, que ameaçaria a capacidade dos membros de neutralizar os subsídios que distorcem o comércio.

Ademais, conforme o USTR, o Órgão de Apelação impediu que os membros da OMC tratassem plenamente do dumping prejudicial ao proibir um método de bom senso para calcular a extensão do dumping que está prejudicando uma indústria nacional. O teste rigoroso e irrealista do Órgão de Apelação para medir subsídios teria enfraquecido a eficácia das leis de defesa comercial no tratamento de distorções causadas por empresas estatais em economias de não mercado, conforme o relatório estadunidense.

A criação pelo Órgão de Apelação de um teste de “evoluções imprevistas” e uma análise de causa impede o uso efetivo de salvaguardas pelos membros da OMC para proteger suas indústrias de surtos de importação, conforme opina o relatório do USTR. O Órgão de Apelação teria limitado a capacidade dos membros da OMC de impor direitos compensatórios e direitos antidumping contra economias não-mercado como a China.

Por muitos anos, segundo o USTR, sucessivas administrações e o Congresso dos EUA expressaram preocupações significativas sobre o desrespeito do Órgão de Apelação às regras acordadas pelos membros da OMC. O relatório do USTR aponta que em várias Legislaturas do Congresso, incluindo a atual Legislatura, Senadores e Representantes de ambos os partidos manifestaram preocupações urgentes e a necessidade de reforma da OMC em várias resoluções, relatórios e declarações.

Os esforços dos EUA foram ignorados e o problema piorou, segundo o USTR, pois muitos membros da OMC continuam relutantes em fazer algo para conter essa conduta. O funcionamento adequado do Órgão de Apelação tem um impacto desproporcional nos EUA, porque mais de 25% de todas as disputas na OMC foram contestadas contra leis dos EUA ou outras medidas estadunidenses. Especificamente, 155 disputas foram movidas contra os Estados Unidos, e nenhum outro membro enfrentou número parecido de disputas.

Segundo o USTR, até aproximadamente 90% das disputas movidas contra os EUA levaram a um relatório que descobriu que a lei dos EUA ou outra medida era inconsistente com os acordos da OMC. Isso significa que, em média, nos últimos 25 anos, a OMC considerou uma lei ou medida dos EUA inconsistente com as regras da OMC entre cinco e seis vezes por ano. O USTR considera isso uma falha da OMC com consequências terríveis para os interesses dos EUA e também para todos os membros da OMC.

Os EUA consideram que tais erros atrapalham a função negociadora da OMC, pois o Órgão de Apelação facilitou os esforços de alguns membros para obter por meio de litígio judicial o que não conseguiram por meio de negociação. A eficácia das ferramentas da OMC projetadas para lidar com distorções de economias não mercantis foi muito diminuída. Ademais, o SSC da OMC continua perdendo a credibilidade necessária para manter o apoio público ao sistema.

Em suma, conforme a visão do USTR, a falha do Órgão de Apelação em seguir as regras acordadas prejudicou não apenas a solução de controvérsias da OMC, mas a eficácia e o funcionamento da OMC em geral. Além disso, ao encorajar comportamentos que distorcem os mercados, o Órgão de Apelação ajudou a tornar a economia global menos eficiente. A reforma duradoura e efetiva do SSC da OMC exige que todos os membros da OMC reconheçam as falhas do Órgão, conforme opina o USTR.

O relatório continua afirmando que a OMC foi criada como um fórum para os governos membros tratarem de questões que afetam suas relações comerciais internacionais e monitorarem a implementação dos acordos comerciais negociados durante as negociações comerciais da Rodada Uruguai. Os membros da OMC concordaram que a OMC também funcionaria como um fórum para futuras negociações e serviria como uma estrutura para a implementação dos resultados de tais negociações.

Os EUA alegaram que, para usufruir dos benefícios oriundos das negociações da Rodada Uruguai, insistiram na inclusão de um mecanismo justo e eficaz para resolver disputas comerciais decorrentes dos acordos da OMC. O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, conforme acordado pelos membros da OMC, está refletido no ESC, que é um dos acordos da OMC. Os EUA e outros membros da OMC concordaram que o objetivo do SSC da OMC seria a pronta resolução de disputas comerciais e os processos específicos para atingir esse objetivo foram estabelecidos no ESC.

Os membros da OMC também criaram o Órgão de Solução de Controvérsias, composto pelos representantes de todos os membros da OMC, para gerenciar o SSC da OMC de acordo com o ESC. O ESC é resultado, conforme aponta o USTR, do acordo dos membros da OMC sobre os papéis limitados atribuídos aos painéis de solução de controvérsias e ao Órgão de Apelação dentro desse sistema.

Nesse contexto, a função de um painel seria auxiliar o Órgão de Solução de Controvérsias no cumprimento de suas responsabilidades. Os membros da OMC concordaram que os painéis estariam limitados a fazer apenas aquelas constatações de fato e legais que ajudariam o Órgão de Solução de Controvérsias a fazer uma recomendação para um membro da OMC retificar uma medida inconsistente com a OMC.

Os EUA e outros membros da OMC também concordaram com a criação de um Órgão de Apelação, composto por sete especialistas, selecionados pelos membros, conferindo-lhe um papel específico e limitado: a revisão célere das conclusões de um painel de solução de controvérsias e “manter, modificar ou reverter as conclusões do painel”.

Os membros da OMC concordaram com uma série de limitações explícitas no ESC, destinadas a impedir que o Órgão de Apelação excedesse essa autoridade limitada. O USTR, no entanto, aponta que, em sua avaliação, o Órgão de Apelação ultrapassou seu papel limitado transferindo para si autoridade sobre questões importantes do comércio internacional, a despeito dos membros.

Para o USTR, os membros do Órgão de Apelação tentaram sistematicamente assumir para si mesmos autoridade não lhes concedida pelos membros da OMC. Contrariamente ao princípio da solução célere de controvérsias, o Órgão de Apelação violou consistentemente o prazo obrigatório para a conclusão dos recursos. A solução célere de controvérsias é a pedra angular do SSC. No Artigo 3º do ESC, os membros da OMC concordaram que a pronta solução de controvérsias “é essencial para o funcionamento efetivo da OMC e para a manutenção de um equilíbrio adequado entre direitos e obrigações”. Esse princípio de solução célere também está consagrado em várias outras disposições do ESC, inclusive no Artigo 17.5, que limita a duração dos processos de apelação. O texto do Artigo 17.5 é claro em sua exigência obrigatória de que o Órgão de Apelação conclua os recursos “como regra geral” dentro de 60 dias, e que em “nenhum caso o processo deve exceder 90 dias”.

O limite de 90 dias é categórico e sem exceção, e o Artigo 17.5, portanto, não confere poder discricionário ao Órgão de Apelação, na visão dos EUA, para emitir relatórios além do prazo de 90 dias. Desde 2011, no entanto, o Órgão de Apelação teria violado rotineiramente o Artigo 17.5 e ignorado o prazo determinado pelos membros da OMC, e o fez sem sequer

consultar as partes de um recurso. Essa conduta piorou ao longo do tempo, com alguns recursos levando mais de um ano para serem concluídos, conforme o USTR.

Para o USTR, o Órgão de Apelação também excedeu sua autoridade para analisar questões jurídicas ao revisar as conclusões de fato do Painel, incluindo aquelas relacionadas ao significado do direito nacional dos membros da OMC. O ESC prevê que uma função dos painéis é fazer uma avaliação objetiva dos fatos de um caso e da lei relevante da OMC. Por outro lado, o Artigo 17.6 do ESC, que se aplica ao Órgão de Apelação, prevê que os recursos “serão limitados a questões de direito cobertas no relatório do painel e interpretações jurídicas desenvolvidas pelo painel”. Assim, os membros da OMC decidiram que os painéis fariam constatações de fato e conclusões legais, mas o Órgão de Apelação ficaria limitado a questões de direito. Em violação a essa limitação, e, contrário ao Artigo 17.6, o Órgão de Apelação costumeiramente adentra em questões de fato.

O USTR assinala que o Órgão de Apelação revisou o significado da lei nacional de um membro novamente como uma questão legal, embora os membros da OMC tenham concordado que o significado da lei nacional é uma questão de fato não sujeita à revisão de apelação. Conforme apontam os EUA, o desrespeito pelo Órgão de Apelação ao Artigo 17.6 tem consequências adversas para o SSC e para os membros. Seria uma demonstração do desprezo do Órgão de Apelação pelas regras da OMC e sua tentativa de expandir sua autoridade e escopo de revisão. A apuração de fatos durante a apelação também aumenta a duração e a complexidade dos recursos.

A violação das regras da OMC pelo Órgão de Apelação a respeito de interpretações sobre as leis nacionais de um membro poderia sujeitar os membros da OMC a uma apuração incorreta de fatos por um órgão não autorizado ou mesmo não equipado para encontrar fatos, e em um contexto em que as partes em uma controvérsia não possam apresentar novos fatos. De fato, relatórios do Órgão de Apelação que interpretaram erroneamente a lei dos EUA (assim como as leis de outros membros da OMC) resultaram em conclusões errôneas, conforme opinião estadunidense.

O USTR também considerou que o Órgão de Apelação ultrapassou seu papel no âmbito do ESC ao emitir opiniões (*obiter dicta*) sobre questões que não são necessárias para auxiliar o Órgão de Solução de Controvérsias na resolução de um litígio. A emissão dessas

opiniões é contrária ao propósito do SSC. Por meio dessa conduta, o Órgão de Apelação tem tentado produzir interpretações ou “fazer lei” em abstrato, conforme interpretação dos EUA.

O tempo e os recursos dedicados à elaboração dessas opiniões contribuíram para atrasos no processo de apelação, permitindo que, na visão do USTR, medidas inconsistentes com a OMC persistam e atrasem ainda mais a capacidade dos membros da OMC de fazer valer seus direitos sob os Acordos. Nesse contexto, as opiniões consultivas teriam capacidade de afetar os direitos dos membros da OMC, especialmente se essas opiniões consultivas forem tratadas como “precedentes” vinculantes.

O USTR critica o Órgão de Apelação, que teria invocado a garantia da “segurança e previsibilidade” para considerar as interpretações jurídicas anteriores nos seus relatórios como precedentes vinculantes, se ausentes “razões convincentes” indefinidas para afastá-los. O termo “razões convincentes” não aparece em nenhum acordo da OMC, segundo o USTR, nem há qualquer exigência de que os painéis sigam as interpretações do Órgão de Apelação.

O USTR ainda aponta que permitir que o Órgão de Apelação crie um precedente vinculante tem profundas implicações para o sistema da OMC e os direitos dos membros. Os painéis e o Órgão de Apelação cada vez mais, segundo a visão dos EUA, resolvem disputas não por referência aos textos cuidadosamente negociados e acordados, mas por referência a interpretações encontradas em relatórios anteriores do Órgão de Apelação. Assim, os membros da OMC estariam cada vez mais limitados por relatórios anteriores do Órgão de Apelação.

O USTR conclui que essa prática deixa o membro da OMC vinculado a uma interpretação “errônea” de um acordo da OMC. A insistência do Órgão de Apelação de que os painéis sigam seus relatórios como precedentes vinculantes também arraiga interpretações jurídicas incorretas que contradizem o texto dos acordos da OMC e a intenção das partes. Com efeito, esta abordagem modifica os direitos e obrigações dos membros da OMC sem o seu consentimento, com implicações potencialmente importantes para suas economias.

Além disso, permitir que o Órgão de Apelação crie precedentes tiraria o incentivo para os membros negociarem novos acordos comerciais, conforme interpretação do USTR. Alguns membros procuram obter por meio de uma interpretação “vinculante” do Órgão de Apelação

o que não conseguiram por meio da negociação, enquanto outros podem não desejar negociar novos acordos sem a confiança de que os julgadores da OMC respeitarão o que foi realmente acordado.

O USTR ainda contesta o fato de o Órgão de Apelação afirmar que pode ignorar o texto do ESC que o obriga explicitamente a recomendar a um membro da OMC que torne suas práticas consistentes com as regras da OMC. Os estadunidenses lembram que o texto do ESC declara categoricamente que quando um painel ou o Órgão de Apelação conclui que uma medida é inconsistente com um acordo da OMC devem recomendar que o membro em questão coloque a medida em conformidade com aquele acordo.

A ausência dessa recomendação exigida pelo ESC pode deixar um membro da OMC reclamante sem mais recursos em um processo, pois essa recomendação é pré-requisito para iniciar procedimentos de conformidade subsequentes ou solicitar autorização do Órgão de Solução de Controvérsias para tomar contramedidas, conforme argumenta o USTR.

Tal omissão do Órgão de Apelação também poderia estimular o jogo por parte dos membros da OMC, retirando uma medida durante um processo para evitar uma recomendação e posteriormente apresentá-la de novo, impossibilitando que os membros da OMC utilizem as regras da OMC de forma eficaz para resolver uma disputa. Os membros da OMC também podem ser obrigados a trazer disputas adicionais desnecessárias na tentativa de obter a recomendação à qual têm direito de acordo com o ESC, critica o USTR.

Além disso, o relatório do USTR ainda argumenta que o Órgão de Apelação ultrapassou sua autoridade e opinou sobre assuntos dentro da autoridade de outros órgãos da OMC, incluindo a Conferência Ministerial, o Conselho Geral e o Órgão de Solução de Controvérsias. O suposto excesso jurisdicional do Órgão de Apelação também se estendeu às questões institucionais da OMC, ao contrário do papel limitado que os membros atribuíram ao Órgão.

Para os EUA, qualquer dissenso entre os membros da OMC sobre como o Órgão de Solução de Controvérsias ou qualquer outro órgão da OMC deve desempenhar suas funções precisa ser resolvido pelos membros da OMC e não pelo Órgão de Apelação. A interferência

do Órgão de Apelação, nesses casos, segundo o USTR, pode levar à confusão, insegurança jurídica e posições contraditórias entre outros órgãos da OMC e o Órgão de Apelação.

O USTR também aponta que, em várias questões de grande importância para os EUA e outros membros, o Órgão de Apelação engajou-se no preenchimento de lacunas inadmissíveis e leu nas regras dos acordos da OMC interpretações que, em sua visão, simplesmente não existem. Assim, o Órgão de Apelação teria adotado repetidamente uma abordagem que expande sua própria autoridade, enquanto aumenta ou diminui os direitos e obrigações dos membros da OMC, algo que os países da OMC expressamente o proibiram de fazer.

O USTR considera que as conclusões errôneas do Órgão de Apelação prejudicaram os membros da OMC e, em particular, prejudicaram a capacidade dos países de economia de mercado de tomar medidas para lidar com distorções econômicas causadas por economias que não são de mercado. Como exemplo, os EUA citam a interpretação do Órgão de Apelação de como classificar um “órgão público”, que pode favorecer economias que não são de mercado e seus subsídios. Os acordos da OMC disciplinam certos subsídios fornecidos “por um governo ou qualquer órgão público”, mas o Órgão de Apelação teria, na visão estadunidense, adotado uma interpretação errônea de “órgão público”, ao considerar que uma entidade não precisa ser considerada um órgão público a menos que possua, exerça ou esteja investida de autoridade governamental.

Os EUA argumentam que a OMC foi criada por e para economias de mercado, mas a interpretação do órgão público do Órgão de Apelação prejudicaria as regras de subsídios da OMC e favoreceria economias que não são de mercado e operam por meio de empresas estatais em detrimento das economias de mercado.

Ademais, para os EUA, o Órgão de Apelação minou o espaço regulatório legítimo dos membros da OMC, ao considerar discriminatórias medidas que afetam desigualmente os membros. Por exemplo, considerou discriminatória a medida que pode impactar mais as importações de um país do que as importações de outro país. Para os EUA, isso estaria errado, pois os membros da OMC não concordaram em abster-se de tomar medidas legítimas simplesmente porque as medidas poderiam afetar o comércio de forma desigual entre os membros da OMC.

Além disso, o Órgão de Apelação chegaria a conclusões e emitiria recomendações acerca de uma série de questões legislativas importantes e este não é um papel que os membros da OMC atribuíram ao Órgão de Apelação.

Consoante o USTR, o Órgão de Apelação ainda expandiu continuamente a proibição de “zerar”, uma medida antidumping em que se atribui peso zero a transações sem dumping, o que permite aos membros da OMC neutralizar o que consideram ser dumping prejudicial por produtores e exportadores estrangeiros. Para os EUA, isso contraria o Acordo Antidumping, seu histórico de negociação e o comportamento dos membros da OMC, já que os integrantes da OMC nunca concordaram em proibir o “zeroing”.

Ademais, o Órgão de Apelação desconsiderou que o Acordo Antidumping exige de forma clara que os adjudicadores da OMC determinem se a interpretação de um membro é permissível, não se o Órgão de Apelação considera essa interpretação como a melhor interpretação. Para os EUA, ao diminuir artificialmente a margem de dumping, a abordagem do Órgão de Apelação faz com que os direitos antidumping sejam insuficientes para compensar o dumping que realmente está ocorrendo. Destarte, trabalhadores e indústrias que estão sofrendo danos devido a importações objeto de dumping não podem obter a isenção a que têm direito, consoante os estadunidenses.

O Acordo de Subsídios da OMC foi acordado para fornecer regras procedimentais destinadas a abordar efetivamente os problemas enfrentados por empresas que enfrentam concorrência subsidiada em qualquer lugar do mundo, ao mesmo tempo em que permite aos membros manter recursos legais fortes e eficazes contra importações subsidiadas que prejudiquem as indústrias nacionais. Para medir o subsídio quando um governo fornece um bem, o Acordo de Subsídios contempla o uso de preços determinados pelo mercado para uma referência apropriada e permite que os membros usem preços de outros países como referência quando os preços de mercado não são encontrados.

Para os EUA, no entanto, o Órgão de Apelação impôs uma obrigação aos membros de também considerar os preços governamentais ao estabelecer uma referência, a menos que esses preços se mostrem como fora de mercado. O Órgão de Apelação também interpretou efetivamente o Acordo de Subsídios como impondo uma obrigação às autoridades investigadoras de justificar o recurso a referências de fora do país por meio de uma análise

quantitativa dos próprios preços no país, elevando as dificuldades de apontar o uso de subsídios. Segundo os EUA, tais padrões podem ser impossíveis de cumprir, já que quanto maior a extensão da distorção econômica do governo, mais difícil é encontrar um preço determinado pelo mercado, o que obsta que membros da OMC neutralizem subsídios prejudiciais a seus trabalhadores e empresas.

Em linhas gerais, os EUA consideram que a violação e o excesso de regras do Órgão de Apelação enfraqueceram severamente o SSC e a OMC em geral de várias formas. A falha do Órgão de Apelação em respeitar o ESC levou a que os recursos demorassem significativamente mais, afastando ainda mais o SSC da OMC de seu objetivo de resolver disputas. Como resultado, os membros da OMC são incapazes de fazer valer efetivamente os benefícios dos acordos da OMC para os quais negociaram.

Além disso, para o USTR, a alta proporção que o Órgão de Apelação reverte ou modifica as conclusões do painel incrementou a probabilidade de recursos e tornou as partes menos dispostas a resolver disputas no início do processo. A falha do Órgão de Apelação em obedecer às regras acordadas também diminuiu o poder da OMC de funcionar como um fórum para os membros da OMC negociarem novos acordos comerciais.

Ademais, o Órgão de Apelação, na visão dos EUA, enfraqueceu a capacidade dos membros da OMC de usar as ferramentas que negociaram para combater importações prejudiciais ao impor aos membros novas obrigações na área de remédios comerciais com as quais os membros nunca concordaram. Isso afetou em particular os EUA, vez que as conclusões “errôneas” do Órgão de Apelação prejudicaram os esforços estadunidenses para garantir que suas empresas concorressem com as empresas estatais em igualdade de condições.

Da mesma forma, o USTR protesta sobre relatórios de apelação que declararam que várias leis e regulamentos dos EUA são inconsistentes com a OMC, tornando as escolhas políticas feitas por funcionários eleitos dos EUA cada vez mais em xeque, pelo que o USTR chama de “trio de indivíduos sem responsabilidade sentados em Genebra”.

Entretanto, conforme apontam no relatório, as preocupações dos EUA com o funcionamento do Órgão de Apelação são antigas e compartilhadas com outros membros por

mais de 20 anos. Essas preocupações são bipartidárias e compartilhadas tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. Por exemplo, o Relatório do Senado de 2002 para a Lei de Comércio indicou “preocupações do Congresso sobre se os painéis de solução de controvérsias e do Órgão de Apelação da OMC aumentaram as obrigações ou diminuíram os direitos dos Estados Unidos”.

O Relatório do Senado estadunidense de 2015 sobre a Lei Bipartidária de Prioridades de Comércio e Responsabilidade do Congresso também expressou a preocupação de que “o Órgão de Apelação da OMC tenha feito conclusões que parecem ir além de resolver diretamente a disputa diante dele e, às vezes, faz conclusões que parecem ir além o texto do Acordo da OMC”. Em 2016, um grupo de seis ex-USTR dos Estados Unidos observou que a falha do Órgão de Apelação em aderir ao mandato de não poder aumentar ou diminuir os direitos e obrigações previstos nos acordos comerciais cobertos tem sido uma “preocupação séria e contínua” dos mandatos de ambos os partidos políticos nos EUA.

Outros membros da OMC também estão preocupados com a falha do Órgão de Apelação em seguir as regras da OMC e se limitar ao seu papel. Vários membros da OMC declararam em reuniões do Órgão de Solução de Controvérsias e do Conselho Geral que compartilham muitas das preocupações expressas pelos Estados Unidos. Apesar do consenso entre os legisladores e governos dos EUA, e um número crescente de membros da OMC, os EUA afirmam que seus esforços foram frustrados para que o Órgão de Apelação respeitasse o papel limitado atribuído a ele. Por fim, o USTR lamenta que vários dos principais usuários do sistema de solução de controvérsias da OMC parecem relutantes em admitir que existe um problema.

5.2.2 A Proposta da China de reforma da OMC⁴³⁹

Apresentada perante a OMC, a China também elaborou uma proposta de reforma. Em um primeiro momento, a proposta discorre sobre aspectos da crise sem precedentes da OMC. Consoante a representação chinesa, a tendência recente de aumento das práticas unilaterais e protecionistas desferiu golpes no multilateralismo e no sistema de livre comércio. O bloqueio

⁴³⁹ WTO. *China's proposal on WTO Reform*. 13/05/2019 Disponível em WT/GC/W/773 (wto.org). Acesso em 13/04/2022.

duradouro do processo de nomeação de membros do Órgão de Apelação corre o risco de paralisá-lo, o que afetará significativamente o funcionamento efetivo do SSC.

A China também considera que tem havido abuso da exceção de segurança nacional, além do uso de medidas unilaterais inconsistentes com as regras da OMC e uso nocivo de medidas de reparação comercial existentes, deteriorando a ordem comercial internacional livre, aberta e baseada em regras. A China assinala que tais práticas afetaram negativamente os interesses dos membros da OMC, mormente os membros em desenvolvimento, e solaparam a autoridade e eficácia da organização. Como consequência, a OMC está enfrentando uma crise existencial sem precedentes.

Os chineses consideram que os objetivos estabelecidos no Acordo de Marrakesh que institui a OMC ainda não foram totalmente alcançados. Quanto à sua função de negociação, a China ainda aponta que o progresso tem sido lento em questões como agricultura, desenvolvimento e regras, embora tenham se passado muitos anos desde o lançamento da Rodada de Desenvolvimento de Doha. Assim, fica clara a necessidade de reforma da organização.

A representação chinesa alerta que novas questões como comércio eletrônico e facilitação de investimentos, que refletem a realidade da economia e do comércio internacional no século XXI, não foram versadas de maneira oportuna. No entanto, a China vê progressos e conquistas notáveis feitos no campo da liberalização e facilitação do comércio por meio de acordos comerciais bilaterais e regionais. A função de revisão e monitoramento da política comercial da OMC, bem como a transparência das políticas comerciais dos membros, no entanto, precisa ser aperfeiçoada, bem como a eficiência operacional da Organização.

Nesse contexto, alguns membros da OMC reconheceram a urgência e a necessidade da reforma da OMC. A Cúpula do G20 realizada em Buenos Aires em 2018 expressou apoio à necessária reforma da OMC para ajudar a Organização a desempenhar melhor seu papel.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Em 17 de junho de 2022, os membros da OMC concluíram de forma bem-sucedida a 12ª Conferência Ministerial (MC12) em Genebra, garantindo resultados negociados multilateralmente no “Pacote de Genebra”, que dispõe de uma série de decisões sem precedentes sobre subsídios à pesca, respostas da OMC à emergências,

5.2.2.1 Posição geral chinesa sobre a reforma da OMC⁴⁴¹

A China alega ter sido um participante ativo, uma firme defensora e um dos principais contribuintes do sistema multilateral de comércio, além de ter participado de forma abrangente em todas as áreas de trabalho da OMC, ter promovido ativamente a liberalização e facilitação do comércio e do investimento, respeitado e implementado integralmente as decisões de solução de controvérsias e estado profundamente engajada em revisões de políticas comerciais. Os chineses alegam não ter poupado esforços para a integração dos membros em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio, contribuindo positivamente para o desenvolvimento e integração da economia mundial.

Ademais, a representação chinesa assevera seu apoio à reforma da OMC para superar sua crise existencial, ampliar sua autoridade e eficácia e amplificar sua relevância em termos de governança econômica global. Para esse fim, a China divulgou em novembro de 2018 os três princípios básicos a seguir sobre a reforma da OMC:

- a) Em primeiro lugar, a reforma deve preservar valores centrais do sistema multilateral de comércio, como a não-discriminação e a abertura, visando criar um ambiente estável e previsível para o comércio internacional.
- b) Em segundo lugar, a reforma deve salvaguardar os interesses de desenvolvimento dos membros em desenvolvimento. Em particular, é imprescindível eliminar o déficit de promoção ao desenvolvimento nas regras da OMC existentes, resolver as dificuldades encontradas pelos membros em desenvolvimento em sua integração na globalização

incluindo licenciamento compulsório para vacinas de COVID-19, segurança alimentar e reforma da OMC. Em particular sobre a reforma, a MC12 emitiu um pronunciamento reconhecendo os desafios institucionais que a organização vem enfrentando, incluindo desequilíbrios em regras que impactam especialmente membros em desenvolvimento, impedindo-os de moldar o processo decisório da OMC. A Conferência também estipula o compromisso de solucionar os problemas que afetam o SSC, além das funções de negociação, monitoramento e implementação dos acordos. Nesse sentido, ficou estabelecido o compromisso de um processo de revisão no Conselho Geral para identificar os desafios institucionais enfrentados pela OMC, com base na contribuição dos membros. A revisão deverá observar medidas para facilitar a participação efetiva, plena e inclusiva dos países em desenvolvimento na OMC e reequilibrar as regras comerciais desiguais da Rodada Uruguai, de forma também a salvaguardar o espaço político necessário a esses países para sua transformação estrutural, industrialização e recuperação econômica. Disponível em WTO. *WTO members secure unprecedented package of trade outcomes at MC12*. Disponível em WTO | 2022 News items - WTO members secure unprecedented package of trade outcomes at MC12. Acesso em 21/06/2022. e WTO. *Declaração Ministerial sobre a Reforma da OMC*. 14/06/2022. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](https://www.wto.org/directdoc.aspx?lang=eng&t=doc&d=2022n06n14n1). Acesso em 21/06/2022.

⁴⁴¹ WTO. *China's proposal on WTO Reform*. 13/05/2019 Disponível em [WT/GC/W/773 \(wto.org\)](https://www.wto.org/News/Press/2019/19-05-13.htm). Acesso em 13/04/2022.

econômica mundial e ajudá-los a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

- c) Terceiro, a reforma deve seguir usando o método de decisão por consenso. As questões específicas sujeitas à reforma, agenda de trabalho e resultados devem ser acordadas após amplas consultas, com base no respeito mútuo, ampla participação e diálogos em status de igualdade.

A China acredita que o processo multilateral seja o canal mais propício para promover a liberalização e a facilitação do comércio e do investimento em escala global. Ao mesmo tempo, os chineses recordam que oportunidades e desafios foram trazidos por uma nova revolução científica e tecnológica, enfatizando o poder transformacional da economia digital.

Neste contexto, é necessário considerar uma abordagem aberta, transparente, inclusiva, pragmática e flexível para explorar um novo conjunto de regras sobre comércio e investimento internacional, respondendo aos novos acontecimentos e às necessidades das comunidades empresariais. Nesse processo, a China ressalta que os interesses e as limitações de capacidade dos membros em desenvolvimento devem ser plenamente levados em consideração.

5.2.2.1.1 Áreas de atuação⁴⁴²

A China acredita que a reforma da OMC deve abranger as seguintes quatro áreas para ações concretas: deve resolver as questões cruciais e urgentes que ameaçam a existência da OMC, deve aumentar a relevância da OMC na governança econômica global; deve melhorar a eficiência operacional da OMC e, em quarto, deve aumentar a inclusão do sistema multilateral de comércio.

Na seara das questões cruciais e urgentes que ameaçam a existência da OMC, a representação chinesa salienta a necessidade de romper o impasse do processo de nomeação de membros do Órgão de Apelação. Como pilar da OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias desempenha um papel crucial no fornecimento de segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. O bloqueio do Órgão de Apelação ameaça gravemente o

⁴⁴² WTO. *China's proposal on WTO Reform*.13/05/2019 Disponível em WT/GC/W/773 (wto.org). Acesso em 13/04/2022.

funcionamento adequado do Órgão de Solução de Controvérsias e, portanto, representaria um risco institucional muito grave na interpretação chinesa. Assim, o processo de nomeação dos membros do Órgão de Apelação deve ser iniciado sem demora para preencher as vagas, a fim de assegurar o funcionamento efetivo da OMC.

A China, em conjunto com alguns outros membros da OMC, apresentou propostas conjuntas sobre a reforma do Órgão de Apelação, encorajando os membros a participar ativamente do processo informal sob os auspícios do Conselho Geral e se envolver em debates. Esses esforços são feitos para atender às preocupações de alguns membros. A China, no entanto, sublinha a necessidade de preservar e reforçar a independência e imparcialidade do Órgão de Apelação.

Além disso, descrevendo as ações estadunidenses, os chineses alertam que “certo membro” impôs tarifas injustificadas sobre produtos de aço e alumínio e ameaçou aumentar as tarifas de automóveis e autopeças para proteger suas indústrias, usando a segurança nacional como “pretexto”, na avaliação chinesa. Também ampliou irregularmente a cobertura das medidas de controle de exportação e gerenciou tais medidas de maneira não transparente e injusta. Para a China, tais ações perturbaram a ordem do comércio internacional, impediram as trocas e aplicações tecnológicas regulares, prejudicaram os interesses dos membros envolvidos e preteriram as regras relevantes da OMC.

A representação chinesa então propõe que os membros da OMC ajam de boa fé e tenham moderação ao invocar disposições sobre exceções de segurança nacional. Ademais, tais disposições precisam ser melhor esclarecidas e regulamentadas no âmbito da OMC. Seria preciso, na interpretação chinesa, melhorar os requisitos de notificação de medidas como a imposição de tarifas de importação com base em exceções de segurança nacional e realizar revisões multilaterais dessas medidas. Da mesma forma, os membros da OMC cujos interesses foram afetados devem ter o direito de tomar medidas imediatas e eficazes, de modo a manter o equilíbrio de seus direitos e obrigações sob a OMC.

A China também protesta contra medidas unilaterais inconsistentes com as regras da OMC. Consoante os chineses, alguns membros adotaram medidas unilaterais de elevação de barreiras e imposição de tarifas comerciais de importação que foram arbitrárias e sem autorização da OMC e, portanto, ilegais. Além disso, foram impostas sanções econômicas a

atividades comerciais no exterior de cidadãos ou empresas de países terceiros, sem qualquer base legal sob tratados internacionais. A representação chinesa considera que tais ações violaram gravemente os compromissos internacionais e as regras da OMC. No entanto, as regras atuais da organização não oferecem os remédios necessários para lidar com tal situação. A China ressalta a necessidade de coibir efetivamente tais medidas unilaterais, revigorar a eficiência e autoridade da OMC, salvaguardar o sistema multilateral de comércio baseado em regras e proteger os direitos legítimos dos membros da OMC.

O cerceamento de tais medidas unilaterais deve ser feito, por exemplo, pelo aprimoramento do mecanismo de revisão multilateral, autorizando os membros afetados a tomar medidas provisórias rápidas e eficazes em casos de urgência e agilizando os procedimentos de solução de controvérsias relevantes.

A China ainda ressalta a necessidade de aumentar a relevância da OMC na governança econômica global. Nesse contexto, a China aponta para a desigualdade nas regras sobre agricultura, que geram desequilíbrios e injustiças, em particular nas disposições relativas à Medição Total Agregada de Apoio (*Total Aggregate Measurement of Support-AMS*).

Muitos membros desenvolvidos desfrutam de altos níveis de AMS e, assim, são capazes de fornecer níveis de apoio muito altos em relação a vários produtos específicos, distorcendo seriamente a produção agrícola e o comércio, em detrimento, principalmente de países em desenvolvimento, que, em sua maioria, não tem direito ao AMS. Além disso, não podem implementar programas de estoques públicos nacionais necessários para fins de segurança alimentar, conforme a representação chinesa.

Assim, a China aponta ser necessário corrigir a desigualdade nas regras sobre agricultura para promover o comércio agrícola e criar condições equitativas para os membros em desenvolvimento. Também seria necessário melhorar as habilidades dos países mais pobres para salvaguardar a segurança alimentar e a segurança dos seus meios de subsistência para que possam se beneficiar mais do sistema multilateral de comércio.

Para os chineses, os direitos de AMS dos membros desenvolvidos devem ser eliminados em parcelas graduais. Além disso, deve-se chegar a um Acordo para a armazenagem pública para fins de segurança alimentar em países em desenvolvimento.

Além disso, atualmente, existem várias lacunas e ambiguidades nas regras multilaterais de reparação comercial. Para a China, o uso indevido e a aplicação abusiva de medidas de defesa comercial são abundantes na atual configuração das regras da OMC. Ademais, as práticas discriminatórias baseadas no país de origem e nos tipos de empresas têm aumentado. As situações particulares de membros em desenvolvimento e PMEs, bem como os interesses públicos, não recebem consideração adequada, conforme a visão chinesa. Como resultado, os chineses interpretam que as regras de defesa comercial não conseguiram exercer suas devidas funções ou responder às necessidades do desenvolvimento do sistema multilateral de comércio, o que prejudicou o curso normal do comércio internacional.

Dado esse quadro, a China considera necessário clarificar e melhorar as regras relevantes da OMC sobre subsídios, medidas compensatórias e medidas antidumping. A OMC deve coibir, na visão chinesa, o uso indevido e o abuso de remédios comerciais, eliminar regras e práticas discriminatórias e levar em consideração as situações especiais de membros em desenvolvimento e PMEs desses países, bem como os interesses públicos. Desta forma, o espírito e os princípios dos acordos relevantes da OMC poderiam ser mais fielmente honrados e o comércio livre e as condições de igualdade de concorrência mais bem protegidas, conforme a interpretação chinesa. Tais melhorias de regras poderiam responder às necessidades dos membros da OMC para o desenvolvimento sustentável.

As disposições sobre subsídios “não-acionáveis” da OMC⁴⁴³ devem ser restabelecidas e sua cobertura ampliada, segundo os chineses. Devem também ser empreendidos esforços para esclarecer e melhorar as regras pertinentes e relativas à comparação de preços nos processos antidumping, aclarar as regras sobre a revisão de caducidade e explorar a possibilidade de harmonizar as regras anti-evasão. Além disso, os subsídios e as regras compensatórias relativas à identificação dos subsídios, cálculo dos benefícios conferidos e aplicação diante dos fatos disponíveis devem ser elucidados e melhorados para minorar as aplicações abusivas de medidas compensatórias. A transparência e o devido processo das investigações antidumping e de medidas compensatórias devem ser aperfeiçoados e a avaliação de sua eficácia e cumprimento deve ser fortalecida. Por fim, deve ser dada maior

⁴⁴³ Subsídios não acionáveis foram considerados inespecíficos na acepção do artigo 2º do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias.

atenção às situações especiais de membros em desenvolvimento e suas PMEs, bem como aos interesses públicos.

A China alerta ainda para a necessidade de conclusão célere das negociações sobre subsídios à pesca, que consiste em uma das áreas em que a OMC pode ajudar a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Para os chineses, é necessário concluir as negociações sobre subsídios à pesca consoante a decisão adotada pela 11ª Conferência Ministerial da OMC. O acordo a ser alcançado deve fornecer disciplinas abrangentes e eficazes para proibir certas formas de subsídios à pesca que contribuem para a sobrepesca e para eliminar os subsídios que contribuem para a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU).⁴⁴⁴

Nesse contexto, os chineses apoiam o Programa de Trabalho de 2019 elaborado pelo Presidente do Grupo de Negociação sobre Regras e se compromete a continuar a participar ativa e construtivamente em consultas de várias formas. A China aponta para a necessidade de dar seguimento às negociações de forma pragmática e em busca de consenso, de forma que se assegurem a transparência nas consultas.

A representação chinesa também salienta a necessidade de avançar na iniciativa conjunta sobre aspectos do comércio eletrônico relacionados ao comércio de maneira aberta e inclusiva. O comércio eletrônico gerou oportunidades inéditas para o comércio internacional e o crescimento econômico. Apesar disso, a exclusão digital ainda precisa ser superada. Além disso, questões relacionadas à segurança cibernética e segurança de dados ganharam destaque.

Os membros, especialmente aqueles em desenvolvimento, têm seus próprios desafios no desenvolvimento do comércio eletrônico, conforme a China assevera, e seus interesses e preocupações são diversificados no que diz respeito às regras internacionais. No entanto, nas últimas duas décadas, a OMC falhou em lançar o processo de criação de regras sobre os aspectos do comércio eletrônico relacionados ao comércio.

⁴⁴⁴No âmbito da MC12, foi aprovado um Acordo sobre Subsídios à Pesca em 17/06/2022, com objetivo de disciplinar certas formas de subsídios que contribuem para a sobrepesca, e elimina os subsídios que estimulam a pesca IUU, levando em consideração o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Disponível em directdoc.aspx (wto.org). Acesso em 21/06/2022.

Nesse contexto, a China ressalta a necessidade que os membros trabalhem em regras multilaterais. Para os chineses, esse empenho estimulará o fortalecimento do comércio inclusivo, revitalizando a função de negociação da OMC e aumentando a relevância do sistema multilateral de comércio. Essas regras, uma vez acordadas, têm potencial de gerar oportunidades de comércio internacional para todo o globo. Com a vigência dessas regras, o comércio eletrônico gerará mais benefícios para empresas, consumidores e para a economia internacional.

Nesse contexto, a China e outros 75 membros da OMC emitiram uma declaração conjunta sobre comércio eletrônico, corroborando sua intenção de iniciar negociações sobre aspectos do comércio eletrônico relacionados ao comércio com base nos acordos e estrutura da OMC existentes.

Os chineses propõem as seguintes ações:

- a) conduzir o processo de elaboração de regras de maneira aberta, transparente, inclusiva e flexível, e acolher a participação de todos os membros.
- b) manter a dimensão do desenvolvimento e concentrar-se no comércio internacional de bens possibilitado pela internet, bem como em serviços relacionados como serviços de pagamento e logística;
- c) estabelecer regras sobre facilitação de comércio eletrônico internacional, assinatura eletrônica, autenticação eletrônica e proteção ao consumidor online etc.
- d) respeitar o direito dos membros de regular e acomodar preocupações específicas dos membros em desenvolvimento.
- e) encontrar o equilíbrio entre avanços tecnológicos, desenvolvimento de negócios e objetivos legítimos de política pública como soberania da internet, segurança de dados e proteção da privacidade, de modo a alcançar um resultado equilibrado e pragmático aceitável para todos por meio de consultas iguais.
- f) continuar as discussões aprofundadas nos órgãos relevantes da OMC de acordo com o Programa de Trabalho sobre Comércio Eletrônico em 1998.

Ademais, a China ressalta que as medidas de facilitação do investimento exercem um papel cada vez mais importante no aperfeiçoamento do ambiente empresarial, atraindo o investimento entre países e promovendo o comércio e o desenvolvimento sustentável. No entanto, o investimento estrangeiro das empresas ainda é obstado por políticas obscuras e ineficiências governamentais. Nesse contexto, por exemplo, as MPMEs contribuem decisivamente para a criação de empregos e inovação tecnológica, mas enfrentam desafios para se conectar às cadeias de valor globais, como acesso limitado à informação e altos custos de financiamento do comércio. Dessa forma, a representação chinesa entende ser fundamental atender às necessidades de desenvolvimento das comunidades empresariais e promover o comércio inclusivo, de modo a garantir que o sistema multilateral de comércio acompanhe os novos tempos.

A China ainda enfatiza a necessidade, na questão de facilitação de investimentos, de haver um mecanismo específico para permitir que os membros realizem uma coordenação política eficiente e explorem o estabelecimento de uma estrutura multilateral. Esse processo deve se concentrar em elementos como a melhoria na transparência, a simplificação dos procedimentos administrativos e o aumento da cooperação internacional, respeitando o direito de regular dos membros. Com o processo centrado no desenvolvimento, os países mais pobres beneficiar-se-ão, por exemplo, de assistência técnica e capacitação. Já as MPMEs poderiam participar e se beneficiar mais do comércio internacional com melhor acesso à informação, financiamento corporativo facilitado e custos comerciais reduzidos.

Em relação aos problemas relacionados à notificação, a China reconhece que o cumprimento geral das obrigações de notificação pelos membros ainda está aquém dos requisitos de vários acordos da OMC. Nesse contexto, os chineses indicam a necessidade de se aumentar a transparência das políticas comerciais dos membros. Uma maior transparência ajudará a criar um ambiente de comércio internacional aberto, estável, previsível, equitativo e transparente, e aumentará a confiança dos membros no sistema multilateral de comércio.

Nesse âmbito, os membros desenvolvidos devem dar o exemplo ao enviar notificações abrangentes, oportunas e precisas, conforme a visão chinesa. Além disso, os membros devem melhorar a qualidade de suas contranotificações. A China também vê a necessidade de os países aumentarem o intercâmbio de suas experiências sobre notificações. Nesse contexto, a

Secretaria da OMC também tem a tarefa de modernizar o Manual de Cooperação Técnica sobre Notificações o quanto antes para reforçar o treinamento nesse sentido. Os membros em desenvolvimento também devem se esforçar para aperfeiçoar o cumprimento das obrigações de notificação, mas contando com a assistência técnica e a capacitação, se eles não puderem cumprir as obrigações de notificação no prazo.

No que se refere à melhora na eficiência dos órgãos da OMC, a China interpreta que suas potencialidades e funções não foram totalmente exploradas. Por exemplo, algumas questões da agenda das reuniões ordinárias não foram resolvidas apesar das extensas discussões sobre o assunto. Dessa forma, existiria um espaço considerável para melhorar a eficiência operacional de seus órgãos.

A China considera essencial elevar o papel da OMC na governança econômica global. Nesse sentido, seus órgãos e a Secretaria devem encontrar formas de atender melhor aos interesses e necessidades dos membros. Destarte, a China interpreta que opções viáveis devem ser analisadas para melhorar a eficiência da OMC nas seguintes áreas, entre outras:

- a) Melhora nas regras de procedimentos de seus órgãos.
- b) Ajuste na frequência das reuniões ordinárias em função da situação específica de cada órgão.
- c) Incentivos à Secretaria para realizar mais pesquisas a respeito de importantes questões econômicas e comerciais, intensificar a cooperação com outras organizações internacionais e ajudar os membros em desenvolvimento a tratar e resolver questões comerciais específicas em reuniões regulares.
- d) Melhora ainda maior na representatividade dos membros em desenvolvimento na Secretaria e sua participação no quadro de funcionários.

A representação chinesa também aponta para a necessidade de respeitar o direito de Tratamento Especial e Diferenciado aos membros em desenvolvimento, estabelecidos pelos acordos da OMC. Alguns membros estão contestando o direito de países em desenvolvimento ao tratamento especial e diferenciado, o que, na visão chinesa, desconsidera as lacunas sistêmicas entre membros em desenvolvimento e desenvolvidos. Para os chineses, a temática do desenvolvimento se situa no centro das preocupações da OMC e, dessa forma, é crucial

para essa organização salvaguardar os direitos dos membros em desenvolvimento ao tratamento especial e diferenciado, ao mesmo tempo que as disposições devem ser tornadas mais precisas, eficazes e operacionais. Para a representação chinesa, isso será propício para reduzir o déficit de desenvolvimento nas regras comerciais e contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

Nesse contexto, a China, juntamente com alguns outros membros da OMC, apresentou uma proposta conjunta sobre o tratamento especial e diferenciado, pedindo a preservação dos direitos dos membros em desenvolvimento. Os chineses também propõem:

- a) Melhorar a implementação e monitoramento das disposições de tratamento especial e diferenciado existentes, particularmente a implementação do tratamento *duty-free* e *quota-free* e o tratamento preferencial para serviços e seus fornecedores dos países menos desenvolvidos (LDCs).
- b) fornecer assistência técnica mais direcionada e concreta para assegurar a integração dos membros em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio e nas cadeias globais de valor.
- c) avançar nas negociações sobre as disposições de tratamento especial e diferenciado, de acordo com a Declaração Ministerial de Doha.
- d) conceder tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz aos membros em desenvolvimento em futuras negociações sobre regras de comércio e investimento.
- e) encorajar os membros em desenvolvimento a assumir ativamente obrigações proporcionais ao seu nível de desenvolvimento e capacidade econômica.

A China também expõe sua visão sobre a concorrência leal no comércio e investimento internacionais. Para os chineses, as empresas estatais inseridas na competição comercial são participantes iguais no mercado como outros tipos de empresas. No entanto, a China interpreta que alguns membros passaram a estabelecer regras diferenciadas com base na propriedade das empresas. Como exemplo, a China cita que esses membros rotulam indiscriminadamente todas as empresas estatais como “órgãos públicos” no sentido do ASMC, o que está errado, na visão chinesa.

Ademais, membros vêm estipulando condições e disciplinas adicionais de transparência para essas empresas e as discriminam na revisão de segurança de investimentos estrangeiros. Tais práticas, consoante a visão dos chineses, são nocivas à criação de um quadro institucional para a concorrência leal e, se não forem cerceadas, dariam origem a regras mais discriminatórias no futuro. Nesse contexto, a China considera *sine qua non* respeitar a diversidade de modelos de desenvolvimento entre os membros e promover a concorrência leal nas áreas de comércio e investimento. Tais esforços corroborariam a inclusão no sistema multilateral de comércio.

Para os chineses, destarte, ações devem ser tomadas na OMC para defender o princípio da concorrência leal, mas de modo a incluir as empresas estatais. Assim, a proposição da China inclui que, durante as discussões sobre o regramento de subsídios, nenhuma disciplina especial ou discriminatória deve ser adotada em empresas estatais em razão da reforma da OMC. Além disso, revisões de segurança de investimento estrangeiro devem ser conduzidas de forma imparcial e obedecendo a princípios como transparência e o devido processo. Assim, na visão chinesa, deve ser dado tratamento não discriminatório a investimentos semelhantes por parte de empresas com estruturas de propriedade distintas.

5.3 Considerações finais sobre a reforma da OMC

Em linhas gerais, tanto China quanto EUA concordam com a reforma da OMC, mas apresentam perspectivas muito diferentes. Os EUA não consideram a China uma economia de mercado, nem um país em desenvolvimento, o que é contestado pela China, que defende a atuação de suas empresas estatais. A argumentação estadunidense é também muito crítica da própria OMC, com desaprovações contundentes ao Órgão de Apelação, que teria excedido seu papel. A preocupação com a China é nítida em toda argumentação estadunidense, o que indica como a competição estratégica entre esses países repercute no sistema multilateral de comércio.

A posição da China em relação à OMC é mais propositiva, identificando pontos a serem melhorados em diversas questões, com especial preocupação para membros em desenvolvimento. Também se ocupa das modernas questões que envolvem o comércio internacional como o *e-commerce* e a facilitação de investimentos, além de defender negociações na seara da agricultura.

De forma geral, a estrutura decisória por consenso da OMC e o princípio do *single undertaking*⁴⁴⁵ significaram que mesmo países menores podem vetar decisões cruciais, o que prejudicou o avanço de negociações sobre a reforma da organização. Além disso, a fim de realizar uma reforma exitosa, a cooperação entre os EUA, União Europeia, Japão e China deveria ser alcançada, pois esses são os principais eixos da economia mundial e importantes parceiros comerciais entre si, mas essa cooperação não é simples, dados os distintos interesses.

Nesse contexto, fica claro que a OMC está em uma verdadeira encruzilhada. A paralisação de seu SSC é um golpe muito duro para o funcionamento da organização. Além dessa paralisação, tem-se a disputa comercial entre EUA e China, que acarretou o desrespeito a regras fundamentais do comércio internacional. Aliado a esses acontecimentos, há a necessidade de atualizar as regras da OMC para lidar com novos temas como fluxos de dados, comércio digital e os subsídios industriais e agrícolas.

⁴⁴⁵ Trata-se do princípio em que nada é acordado a menos que tudo seja acordado.

6. CONCLUSÃO

A disputa pela vanguarda tecnológica está no centro da atual disputa comercial China-EUA, em uma competição pela supremacia econômica em várias áreas de tecnologia de ponta. Os argumentos jurídicos adequam-se a essa realidade de rivalidade sistêmica entre as grandes potências e fornecem a legitimidade retórica necessária para que os EUA iniciem uma disputa comercial, nos modelos “*tit for tat*”, que há muito pareciam ter sido deixadas de lado. No entanto, fica evidente que as atuais regras da OMC não se coadunam com a necessidade estadunidense de “conter” o desenvolvimento da China. Dessa forma, a realidade jurídica se submete às novas necessidades da nova ordem internacional e, principalmente, a competição entre as grandes potências.

A ruptura atual é bastante grave, já que princípios basilares e ancestrais do comércio internacional estão sendo postos em xeque, como o tratamento de nação mais favorecida. A jurisdição obrigatória do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que foi uma novidade trazida pela criação da OMC, também foi prejudicada. Com a paralisação do Órgão de Apelação, as regras do comércio internacional parecem estar em uma situação de indefinição e imprevisibilidade, que pode comprometer as relações comerciais entre os países. O arcabouço jurídico da ordem pós-guerra fria está sendo desfeito, sob o verniz de exceções como a segurança nacional e a moral pública. O uso de tais exceções, ainda que previsto na ordem jurídica da OMC, não poderia configurar uma restrição tão fundamental ao comércio internacional, o que vai de encontro com sua natureza excepcional.

Rupturas como essa na ordem jurídica estabelecida só podem ser entendidas a partir do contexto internacional em mudança. A ascensão da China e o conseqüente declínio relativo dos EUA formam um cenário muito diferente de quando as regras do antigo GATT e da OMC foram arquitetadas. A existência de um competidor de peso à hegemonia estadunidense como a China retomou a necessidade estadunidense de impor medidas unilaterais e ignorar o tratamento NMF. Conforme deixam claro em sua Estratégia de Defesa Nacional, os EUA estão alarmados com a expansão da influência chinesa no mundo. Os chineses, cada vez mais, investem em setores estratégicos e oferecem empréstimos globalmente, além de terem se tornado o principal parceiro comercial da maioria dos países. O receio americano engatilhou

velhas políticas de contenção típicas da guerra fria. No entanto, a capacidade dos EUA de moldar os rumos globais diminuiu bastante relativamente ao contexto do pós-Segunda Guerra.

A ordem internacional liberal liderada pelos EUA passa por uma crise sem precedentes, desencadeada, originalmente, pela crise financeira de 2008 e agora, mais recentemente, agravada com a crise do coronavírus em 2020 e a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022. As deteriorações econômicas para o cidadão comum, com o aumento do custo de vida, são acompanhadas por incrementos substantivos na desigualdade e encolhimento das classes médias, o que gera ressentimentos e insatisfações que dão oportunidade a certas correntes políticas de cunho nacionalista, populista e protecionista. Ao mesmo tempo, os EUA não conseguem moldar a economia internacional como antes, com a ascensão de novos polos de poder mais independentes, principalmente na Eurásia.

A formidável ascensão chinesa iniciada apenas há pouco mais de quarenta anos deve-se, em grande parte, à habilidade do país em absorver o *know-how* estrangeiro, especialmente ocidental. Ao contrário da extinta URSS, a República Popular da China efetivamente venceu o isolamento e se integrou à economia mundial, oferecendo uma mão-de-obra abundante, barata, educada e disciplinada. O preço disso era, no entanto, claro: a possibilidade de adquirir tecnologia estrangeira e avançar em seu desenvolvimento autóctone. A entrada na OMC em 2001 foi um marco histórico para a China e para o mundo, afetando visivelmente o crescimento da produção global e tirando centenas de milhões de pessoas da pobreza. No entanto, apesar das reformas de mercado, as estatais nunca foram abandonadas e continuaram a ser privilegiadas na economia do país. Os abundantes subsídios dados, principalmente no nível de províncias e prefeituras, suscitam oposição de outros membros da OMC, em especial dos EUA, que passaram a agir com ceticismo em relação à própria ordem jurídica representada pela OMC.

Entretanto, o enorme êxito na estratégia de desenvolvimento chinesa torna improvável que o país abandone suas políticas comerciais completamente. Aliado a isso, a China tenta influenciar cada vez mais a ordem internacional por meio de estruturas paralelas àquelas tradicionalmente associadas à hegemonia estadunidense, com iniciativas como a BRI, o AIIB e a SCO. Os EUA veem nessas estruturas a clara intenção da China de contestar a atual ordem internacional e forçar um reordenamento da distribuição de poder. Nesse contexto, especial atenção deve ser dada ao CIPS, que é um sistema de pagamentos

internacional concorrente ao ocidental, em evidência após as sanções econômicas excluírem a Rússia do sistema financeiro ocidental. A exclusão da Rússia reforça a estratégia chinesa de criar uma multipolaridade de moedas no sistema financeiro internacional, por meio do CIPS, cuja função é processar transações internacionais em moeda chinesa, o renminbi.

Além dessas estruturas, os programas de desenvolvimento tecnológico chinês como o *Made in China 2025* e o *China Standards 2035*, bem como juntamente das prioridades extensamente descritas no Plano Quinquenal de 2021-2026 mostram que a China considera a tecnologia como meio fundamental para conquistar a supremacia econômica e política mundial. Os chineses julgam a liderança tecnológica como elemento essencial para sua segurança nacional, principalmente depois das sanções econômicas que foram direcionadas ao país. O objetivo chinês é efetivamente obter a autossuficiência nos setores da manufatura de ponta, nivelando o país às nações que se encontram na fronteira tecnológica mundial como Japão, Alemanha e EUA. Os EUA, por outro lado, consideram inaceitável perder a liderança em campos tecnológicos que moldarão o futuro e centram sua estratégia de contenção em sanções econômicas.

Nesse contexto, a intenção chinesa é cada vez mais ser uma produtora de normas técnicas na seara tecnológica e tornar-se líder em diversos setores. A dissertação focou em três áreas cruciais na disputa: os semicondutores, a tecnologia 5G e a inteligência artificial. As sanções americanas dificilmente pararão o desenvolvimento tecnológico chinês, que conta com substancial apoio financeiro, mas certamente terão efeitos no ramo de semicondutores, em que a China ainda está consideravelmente atrás dos países mais avançados. Da mesma forma, as sanções podem ter um efeito contraproducente para os EUA, acelerando a inovação chinesa, o que isolaria os EUA mundialmente. A estratégia de dissociação da China traz, portanto, muitos riscos. Nesse contexto, a regulação tecnológica também pode sofrer uma dissociação, com o surgimento de uma “cortina de ferro” tecnológica, dependendo de como os avanços tecnológicos se darão em cada país.

Quanto às acusações americanas de que os chineses usurpam propriedade intelectual de maneira indevida, é importante salientar que não se trata de um julgamento fácil. Determinar se a transferência de tecnologia é “forçada” ou voluntária é complexo, vez que as práticas são informais (desde a entrada da China na OMC em 2001). O termo “forçada” parece sugerir um grau de coerção exagerado para descrever a decisão de empresas que, de

livre e espontânea vontade, vão à China para realizar transações comerciais, das quais obtêm lucros muito substantivos, possibilitados pelas vantagens que a China oferece como terras mais baratas, isenções fiscais, empréstimos favoráveis, um mercado gigantesco, mão-de-obra qualificada, além de uma infraestrutura bastante avançada. Tudo isso é levado em conta no cálculo que tais empresas fazem para mover sua produção para a China, inclusive as possíveis transferências de tecnologia. Outrossim, as transferências de tecnologias foram cruciais para o desenvolvimento chinês, auxiliando centenas de milhões a vencerem a pobreza. De qualquer forma, as recentes reformas regulatórias chinesas buscam reformar tais práticas, ao menos intencionalmente.

Além disso, a alegação de que a China usurpa propriedade intelectual para obter avanços tecnológicos subestima muito a capacidade dos chineses em promover e estimular a inovação. O apoio financeiro estatal à P&D é massivo e a China tem se mostrado uma nação de enorme potencial inovador em rankings mundiais. Portanto, não se pode reduzir as conquistas chinesas em inovação simplesmente à “apropriação indébita” de propriedade intelectual.

As questões de segurança nacional, por outro lado, referem-se, principalmente, à atuação da empresa Huawei e suas afiliadas, que estão na vanguarda da implantação do 5G, uma tecnologia habilitadora para diversas outras áreas cruciais para o século XXI. A empresa tem uma atuação verdadeiramente global, iniciada na década de 1990 e é vista como uma ameaça à segurança dos dados dos americanos, bem como, uma poderosa concorrente econômica. Embora não seja oficialmente estatal, sua origem e funcionamento suscitam inúmeras suspeitas de estreita ligação com o Partido Comunista. A Huawei foi de fundamental importância na projeção geoestratégica da China, atuando em áreas preteridas pelas tradicionais empresas ocidentais como Ericsson e Nokia e construindo infraestrutura de telecomunicações em países emergentes. As sanções contra a companhia foram justificadas pelo receio dos EUA de que a Huawei seja obrigada pelo governo chinês a fornecer dados de clientes. No entanto, é evidente também o protecionismo econômico, vez que os EUA fizeram pressão globalmente para banir a companhia, alegando preocupação com a segurança nacional de outros Estados, o que parece, no mínimo, incomum. Apesar disso, os esforços de banir a Huawei em países emergentes não foram bem-sucedidos e a Huawei tende a se expandir cada vez mais, por meio da BRI.

As sanções à empresa Huawei estenderam-se também ao fornecimento de chips, quando os EUA se valeram da *Foreign Direct Product Rule (FDPR)* para limitar o acesso da Huawei a equipamentos de fabricação de semicondutores fornecidos por empresas americanas para a China, deixando empresas como a TSMC e a Samsung impossibilitadas de continuar a fornecer para os chineses. As sanções, no entanto, forçam a China a centrar esforços em suas empresas “campeãs nacionais”, que contam com vultosos subsídios estatais para eliminar o *gap* em relação aos países desenvolvidos. A questão de semicondutores tem evidente importância na seara de segurança militar, dado o caráter dual dos chips, que estão ligados ao funcionamento de armas inteligentes. A China, para efetivamente ser uma grande potência, não pode estar defasada nesse campo e está empreendendo esforços para suprir tal deficiência.

A liderança no 5G também será crucial para a liderança na inteligência artificial. Por meio do AIDP, a China tem a meta de se tornar a líder também nesse campo até 2030. Para a consecução de tal objetivo, o plano inclui como estratégia investimentos, fusões e aquisições de empresas estrangeiras e financiamento de *start-ups*. O domínio da inteligência artificial é um trunfo comercial essencial para coletar dados de clientes e, portanto, prever com cada vez mais precisão o que cada consumidor quer comprar, ampliando receitas. Da mesma forma, a inteligência artificial possui também aplicações no campo de *machine learning*, vigilância e reconhecimento facial e outras funções duais como geolocalização e a análise preditiva. Em suma, é uma ferramenta que permite a automatização das atividades e possui enorme importância para a competitividade econômica no século XXI. Para conter o desenvolvimento das empresas chinesas relacionadas à inteligência artificial, os EUA tomaram uma série de medidas unilaterais contra tais empresas, alegando, principalmente, problemas relacionados a direitos humanos na região de Xinjiang e o possível uso repressivo das tecnologias de inteligência artificial.

Além disso, os EUA lançaram mão de argumentos de segurança nacional para promover um boicote a empresas de tecnologia chinesas. É necessário enfatizar que a exceção de segurança nacional raramente foi alegada para descumprir as obrigações perante a OMC, muito menos para impor medidas unilaterais como os EUA passaram a fazer a partir do governo Trump. Conforme a decisão no painel do DS-512, a OMC não considera que a exceção de segurança nacional possa ser completamente autojulgada, de forma que o país deve fornecer evidências plausíveis de ameaça à sua segurança nacional. Dada à escassez de

provas efetivas de espionagem apresentadas, seria improvável que os EUA prevalecessem em um julgamento com base nessa exceção específica. Destarte, os EUA procuraram não trazer suas reservas para proteção à segurança nacional ao SSC, provavelmente já antecipando o insucesso de sua argumentação jurídica. Por causa disso, as alegações de segurança nacional se valeram apenas da base jurídica interna, por meio da Ordem Executiva que declarou a emergência nacional em relação às empresas chinesas. Já em relação aos problemas relacionados à transferência de tecnologia, os EUA obtiveram um pequeno sucesso, com o reconhecimento do painel de que o desrespeito aos direitos de propriedade intelectual poderia ser considerado questão de moral pública na acepção do artigo XX do GATT. No entanto, a natureza dos bens tarifados não mantinha relação de meios e fins com a moral pública, conforme considerou o Painel, e suas ações foram consideradas ilegais. Além disso, a retomada do uso da Seção 301 do Ato de Comércio de 1974 para justificar medidas unilaterais sem autorização da OMC consiste em retrocesso importante em relação aos compromissos estabelecidos pelos EUA.

Em suma, é possível perceber como o direito do comércio internacional vem sendo usado de forma “heterodoxa”, comprometendo a ordem multilateral criada na década de 1990, em face da feroz competição hegemônica. Questões jurídicas como a segurança nacional, os direitos de propriedade intelectual e direitos humanos são levantadas no arcabouço retórico para justificar ações unilaterais que comprometem seriamente a ordem jurídica multilateral. Ressalta-se que a OMC já vinha apresentando alguns problemas, com a paralisação da Rodada de Doha e a proliferação de acordos bilaterais. No entanto, agora foi decisivamente enfraquecida pelas grandes potências, ficando em uma situação de incerteza.

As perspectivas futuras também não são boas, já que o cenário internacional provavelmente será de rivalidade hegemônica pelas próximas décadas. Nesse contexto, a OMC pode tornar-se inefetiva, ainda que não se extinga. A dissociação entre as duas principais economias do mundo também acarretará, provavelmente, consequências negativas importantes para o ritmo da inovação global, pois cooperação na seara tecnológica facilita muito seu desenvolvimento. Um cenário geopolítico hostil dificulta a proteção da propriedade intelectual e impede os ganhos de associação. Para o Brasil, por sua vez, resta se equilibrar entre as duas potências de forma a obter as maiores vantagens possíveis.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. *The End of American World Order*, Cambridge: Polity Press. 2014.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. 1a ed. New York: Crown. 2012.

ADDITION OF CERTAIN ENTITIES TO THE ENTITY LIST. FEDERAL REGISTER. 10/09/2019. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22210/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list>. Acesso em 06/05/2020.

AIIB Agreement. Disponível em [AIIB Articles-of-Agreement](#). Acesso em 14/02/2021.

ANDRION, Roseli. *Após polêmicas, governo brasileiro e Huawei se unem em proposta de 5G e IA - Canaltech*. Disponível em [Após polêmicas, governo brasileiro e Huawei se unem em proposta de 5G e IA - Canaltech](#). Acesso em 13/04/2022.

ANGIE, Anthony. *Imperialism and International Legal Theory*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016 DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Contraponto, Rio de Janeiro, 2013.

ACORDO TRIPS. Disponível em https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm. Acesso em 05/06/2020.

ALLISON G.. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Melbourne and London: Scribe. 2017.

ARBIX, Glauco; MIRANDA, Zil; TOLEDO, Demétrio; ZANCUL, Eduardo. *Made in China 2025 e Indústria 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação*. São Paulo: Tempo social vol.30 no.3. 2018.

BARTHOLOMEW, Carolyn. *China and 5G*. Telecom Security Disponível em [Bartholomew-China-and-5G-Winter-2020.pdf \(issues.org\)](#). Acesso em 13/04/2022.

BERTOLINI; MARIANI. *The US-China 5G Contest: Options for Europe*. Istituto de Affari Internazionali. Disponível em [The US–China 5G Contest: Options for Europe \(iai.it\)](#). Acesso em 12/04/2021.

BORZYKOWSKI, Brian. *China's \$1.2 trillion weapon that could be used in a trade war with the US*". Nova York. 05/04/2018. Disponível em <https://www.cnbc.com/2018/04/05/chinas-1-point-2-trillion-weapon-that-could-be-used-in-a-us-trade-war.html>. Acesso em 02/05/2020.

BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. 5a edição. 2022. University Printing House, Cambridge CB2 8BS, United Kingdom.

BOWN, Chad. *How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China*. Peterson Institute. 12/2020. Disponível em [Working Paper 20-16: How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China \(piie.com\)](#). Acesso em 13/04/2022.

BOWN, Chad. *US-China phase one tracker: China's purchases of US goods*. Peterson Institute for International Economics. 03/2022. Disponível em [US-China phase one tracker: China's purchases of US goods | PIIE](#). Acesso em 21/04/2021.

BRETTON WOODS PROJECT. Disponível em <https://www.brettonwoodsproject.org/>. Acesso em 05/05/2020.

BRAGA, Lucas. *5G no Brasil: a saga até o leilão e tudo o que Claro, Vivo e TIM deverão fazer – Telecomunicações – Tecnoblog*. Technoblog. Disponível em [5G no Brasil: a saga até o leilão e tudo o que Claro, Vivo e TIM deverão fazer – Telecomunicações – Tecnoblog](#). Acesso em 13/04/2022.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books, 2012.

BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. *US Department of Commerce. Review of controls for certain emerging technologies*. Federal Register, 19/11/2019. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-11-19/pdf/2018-25221.pdf>. Acesso em 04/05/2020.

CABESTAN, Jean-Pierre; CHOUKRONE, Leila; BLACK, Michael. *Special: China's Entry into the WTO: China's Accession to the WTO: A Historic Turning Point?* in China Perspectives, no. 40.2002: 4-6. <http://www.jstor.org/stable/24051078>.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. *WTO Panel Rules Against U.S. Claim that Tariffs on Chinese Goods Are Justified as Necessary to Protect “Public Morals”*. American Journal of International Law. 2021. Cambridge Core. Disponível em [WTO Panel Rules Against U.S. Claim that Tariffs on Chinese Goods Are Justified as Necessary to Protect “Public Morals” | American Journal of International Law | Cambridge Core](#). Acesso em 15/04/2022.

CATLEY, Bob. *Hegemonic America: The Benign Superpower?* Contemporary Southeast Asia 18, no. 4. 1997: 377-399.

CASSIOLATO, José Eduardo. *As Políticas de Ciência, Tecnologia e inovação na China*. Boletim de Economia e Política Internacional. Disponível em [BEPI n13 politicas.pdf \(ipea.gov.br\)](#). Acesso em 12/04/2022.

CGS Global Focus. *Geopolitics and the Global Race for 5G*. Disponível em [5G Studie 10 B.indd \(cgs-bonn.de\)](#). Acesso em 12/04/2022.

CHINA BRIEFING. *The China Standards 2035: Is it a follow-up to Made in China 2025*. Disponível em [The China Standards 2035 Plan: Is it a Follow-Up to Made in China 2025 ? \(china-briefing.com\)](#)

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Huawei and US Law*. Disponível em [Huawei and U.S. Law \(congress.gov\)](#). Acesso em 13/04/2022.

COX, Robert W. *Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: Um ensaio sobre o método* In: Gill, Stephen (org) Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais, Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2007. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/163614728/COX-2007-1983-Gramsci-Hegemonia-e-RI-Ensaio-sobre-o-Metodo-cut-pd>.

CURRAN, Enda. *The AIIB: China’s World Bank*. Bloomberg News. 06/08/201. Disponível em <https://www.bloomberg.com/quicktake/chinas-world-bank>. Acesso em 19/05/2020.

CHINA BRIEFING. *The US-China Trade War: a Timeline*. Disponível em <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>. Acesso em 20/05/2020.

CHATZKY, Andrew & McBride, James. *China’s massive Belt and Road initiative*. Council Of Foreign Relations, 28 jan. 2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 05/05/2020.

CHASE-DUNN, Christopher, Andrew Jorgenson, Thomas E. Reifer, e ShoonLio. *The Trajectory of the United States in the World System: A Quantitative Reflection*. *Sociological Perspectives* 48, no. 2 (2005): 233-254.

CLARK, Ivan. *China and the United States: a succession of hegemonies?* *International Affairs*. 2011.

CLARK, Ian. *Bringing Hegemony Back in: The United States and International Order*. *International Affairs*, 85, no. 1. 2009. pp: 23-36.

CONGRESS RESEARCH SERVICE. *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*. 2019. Disponível em [China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States \(fas.org\)](#). Acesso em 19/04/2021.

CONGRESS RESEARCH SERVICE. *National Emergency Powers*. 23/03/2020. Disponível em <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505>. Acesso em 05/05/2020.

CONGRESS RESEARCH SERVICE. *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*. 01/08/2020. Disponível em <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/>. Acesso em 06/05/2020.

DOMINIONI; RUGGE. *The Geopolitics of 5G*. ISPI Dossier. 2020. Disponível em [dossier cyber 5g september 2020.pdf \(ispionline.it\)](#). Acesso em 12/04/2022

DEPARTMENT OF DEFENSE. *National Defense Strategy of the United States of America*. White House, Washington D.C 2017. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em 06/04/2022.

Department of Defense. *National Defense Strategy Fact Sheet*. Disponível em [NDS Fact Sheet \(defense.gov\)](#). Acesso em 22/04/2022.

DUARTE, P. *Soft Power, hard power e hegemonia*. Disponível em: <https://www.sociedademilitar.com.br/wp/2013/12/soft-power-hard-power-e-hegemonia.html>. Acesso em 05/05/2020.

FANG, Alex. Biden: 'We are in a competition with China to win the 21st century'. *Nikkei Asia*. 04/2021.

Disponível em Biden: 'We are in a competition with China to win the 21st century' - Nikkei Asia. Acesso em 21/04/2022.

ELEUTÉRIO, Gabriel. *O “Reingresso da China na OMC”: Um panorama sobre os quinze anos de negociações.* – Niterói, 2017.

EURASIA GROUP. *The Geopolitics of 5G.* 2018. Disponível em [1811-14 5G special report public\(1\).pdf \(eurasiagroup.net\)](#).

EURASIA GROUP. *The Geopolitics of Semiconductors.* 09/2020. Disponível em [Eurasia Group | The Geopolitics of Semiconductors](#). Acesso em 13/04/2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. *5G in the EU and Chinese telecoms suppliers.* 2020. Disponível em [5G in the EU and Chinese telecoms suppliers \(europa.eu\)](#). Acesso em 12/04/2022

FEDERAL REGISTER. *Executive Order.* Disponível em [Federal Register :: Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain](#). Acesso em 11/04/2022.

FEDERAL REGISTER. *Executive Order: Securing the information and communications technology and Services Supply Chain.* Disponível em

<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>. Acesso em 16/05/2020.

FEDERAL REGISTER. *Memorandum of August 14, 2017 Addressing China’s laws, policies, practices and actions related to intellectual property, innovation and technology.* Washington D.C. Disponível em

<https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/17/2017-17528/addressing-chinas-laws-policies-practices-and-actions-related-to-intellectual-property-innovation>. Acesso em 20/05/2020.

FEHL, Caroline and THIMM, Johannes. *Dispensing with the Indispensable Nation? Multilateralism minus One in the Trump Era.* *Global Governance* 25 (1), 23–46.

FONTANA, Benedetto. *State and Society: The Concept of Hegemony in Gramsci.* In *Hegemony and Power: Consensus and Coercion in Contemporary Politics*, editado por Mark Haugaard e Howard H. Lentner. Lanham: Lexington Books, 2006.

FREEMAN Jr. Ambassador Chas W. *China's challenge to American Hegemony*. London, 2019. Disponível em <https://mepc.org/speeches/chinas-challenge-american-hegemony>. Acesso em 05/06/2020.

FUKUYAMA, Francis. Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

GEORGETOWN UNIVERSITY. *Tradução do Plano Quinquenal Chinês 2021-2025*. Disponível em [t0284 14th Five Year Plan EN \(georgetown.edu\)](https://www.georgetown.edu/10284-14th-Five-Year-Plan-EN). Acesso em 12/04/2022.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1981.

GILPIN, Robert. *The Theory of Hegemonic War*. The MIT Press 18, no. 4. 1988. pp: 591-613.

GONZÁLEZ, Anabel. *Memo to the World Trade Organization on how to fight COVID-19 and make needed reforms*. Peterson Institute of International Economics. 16/11/2020. Disponível em [Memo to the World Trade Organization on how to fight COVID-19 and make needed reforms | PIIE](https://www.piie.com/publications/memo-to-the-world-trade-organization-on-how-to-fight-covid-19-and-make-needed-reforms). Acesso em 13/04/2022.

GOVERNMENT OF AUSTRALIA. Disponível em https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/briefingbook45p/chinasroad. Acesso em 13/05/2020.

GRAAFF, Nana e APELDOORN, Bastian. *US-China relations and the liberal world order: contending elites, colliding visions?* International Affairs 94: 1, 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/322268653_US-China_relations_and_the_liberal_world_order_Contending_elites_colliding_visions. Acesso em 05/06/2020.

GUILLÉN, Arturo. *USA's trade policy in the context of global crisis and the decline of North American hegemony*. Brazilian Journal of Political Economy, Julho-Setembro de 2019. vol. 39, nº 3 (156), pp. 387-407.

GUPTA, Sourabh. *The US and WTO Reform*. Institute for China-America Studies (ICAS). 06/12/2019. Disponível em [The U.S. and WTO Reform - ICAS \(chinaus-icas.org\)](https://chinaus-icas.org). Acesso em 13/04/2022

HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. Boitempo, São Paulo. 2018.

HEGEMONY. In: DICIO. LEXICO. Oxford: University of Oxford, 2020. Disponível em: <https://www.lexico.com/definition/hegemony>. Acesso em: 04/04/2020.

HOLMSTROM, Harald; SEPPALA, Timo. *Supranationalism, Sino-American Technology Separation, and Semiconductors: First Observation*. ETLA Working Papers n°82. 10/09/2020. Disponível em [ETLA-Working-Papers-82.pdf](#). Acesso em 13/04/2022.

HOUSER, Kimberly. *The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World (core.ac.uk)*. 2019. Disponível em [The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World \(core.ac.uk\)](#). Acesso em 13/04/2022.

HOLLAND, Steve. *Trump targets China trade says plans serious measures*. Reuters. 24/08/2016. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-china-idUSKCN10Z2JN>. Acesso em 02/05/2020.

HUYGENS, Addison Daniel. *American decline and changing global hegemony*. Iowa State University Capstones, Theses and Dissertations, 2017.

HUPPENBAUER; LEI. *The EU and Huawei 5G technology against the backdrop of the US-China trade war*. Shanghai Institute of International Studies. 2019. Disponível em [20190919.pdf \(siis.org.cn\)](#).

HWANG, Ki-Sik; SAI-ZHANG. *The Impact of the US-China disputes on China's 5G Industry focus on Huawei case*. Journal of the Korea Institute of Information and Communication Engineering. 2019. Disponível em [JAKO202005653789677.pdf \(koreascience.or.kr\)](#). Acesso em 13/04/2022.

IKENBERRY, G. John. *The End of Liberal International Order?* International Affairs 94 (1), 7-23, 2018.

ISDP. *Made in China 2025*. Institute for Security & Development Policy. 2018, pp. 9. <http://isdpeu/>

JEFFERIES, William. *China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was* (sagepub.com). *Review of Radical Political Economics*, Vol. 53(2) 300–319.2021. Disponível em [China's Accession to the WTO and the Collapse That Never Was \(sagepub.com\)](#)

JOYCE, Daniel. *Liberal Internationalism*. *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*. Online Publication Date: Nov 2016 DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008

JURGENSEN, Felipe Trevisan; MELLO, Leonardo Freire. *Semicondutores: Outro Salto da China rumo à Complexidade Econômica?* Disponível em [Semicondutores, outro salto da China rumo a Complexidade Econômica? | Geosul \(ufsc.br\)](#). Acesso em 12/04/2022.

JUTERSONK, Oliver. *Realist Approaches to International Law*. *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*. Online Publication Date: Nov 2016 DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.

KANIA, Elsa. *5G risks and security concerns. The Competitive Challenge and Considerations for U.S. Policy*. Center for a New American Security, 2019. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/resrep20451.6>. Acesso em 05/05/2020.

KASKA, Kadri, BECKVARD, Henrik; MINARIK, Tomás. *Huawei, 5G and China as a security threat*. CCDCOE. Disponível em [CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf](#). Acesso em 13/04/2022.

KATSOMITROS, Alex. *WTO at crossroads*. *World Finance*. 15/07/2021. Disponível em [WTO at a crossroads | World Finance](#). Acesso em 13/04/2022.

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

KIM, Min-Hyung. *A real driver of US–China trade conflict: The Sino–US competition for global hegemony and its implications for the future*. *International Trade, Politics and Development*. Vol. 3 No. 1, 2019pp. 30-40. Emerald Publishing Limited. 2586- 3932DOI 10.1108/ITPD-02-2019-003.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia Internacional: teoria e prática*. 4a edição, São Paulo: Makron Books, 1999.

KUNDNANI, Hans. *What Is the Liberal International Order?* Policy Essay 17, Washington DC: The German Marshall Fund of the United States. 2017.

KUPCHAN, Charles A. *The Normative Foundations of Hegemony and The Coming Challenge to Pax Americana*. Security Studies 23, no. 2. 2014. pp: 219-257.

KIHARA L. & KAJIMOTO T. *Japan to limit foreign ownership of firms in its IT, telecom sectors*. Reuters, 27/05/2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-regulation/japan-to-limit-foreign-ownership-of-firms-in-its-it-telecomsectors-idUSKCN1SX05F>. Acesso em 24/07/2020.

KUO, Lily & KOMMENDA, Niko. *What is China 's Belt and Road Initiative?* The Guardian. 30/07/2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer>. Acesso em: 13/05/2020.

KWAN, Chi Hung. *The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects*. Asian Economic Policy Review (2020) 15, 55–72. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/aepr.12284>. Acesso em 05/06/2020.

LAGRANHA, Sérgio. *Huawei sai vencedora no leilão da rede 5G sem participar*. Jornalja. 15/11/2021. Disponível em [Huawei sai vencedora no leilão da rede 5G sem participar | Economics \(jornalja.com.br\)](https://jornalja.com.br/2021/11/15/huawei-sai-vencedora-no-leilao-da-rede-5g-sem-participar/). Acesso em 13/04/2022.

LARDY, Nicholas. *China: Forced Technology Transfer and Theft?* Disponível em [China: Forced Technology Transfer and Theft? | PIIE](https://www.piie.com/publications/working-papers/2022/01/china-forced-technology-transfer-and-theft/). Acesso em 12/04/2022.

LARDY, Nicholas R. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2002 <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1gpcd6p>. Acesso em 24/07/2020.

LAU, Lawrence; ZHENG, Huanhuan. *How much slack was there in the Chinese economy prior to its economic reform of 1978?* China Economic Review, Volume 45, 2017, Pages 124-142. 2017.

LEE, Kai-Fu. *AI Superpowers China, Silicon Valley and the New World Order*. Hough ton Mifflin Harcourt, 2018.

LESTER, Simon; Zhu Huan. *The US-China Trade War: Is there an End in Sight*. Disponível em. [The U.S.-China Trade War: Is There an End in Sight? | Cato Institute](#)

LI, Kunwang; WEI Jiang. *China's Foreign Trade: Reform, Performance and Contribution to Economic Growth in China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018*, edited by Garnaut Ross, Song Ligang, and Fang Cai, 575-94. Acton ACT, Australia: ANU Press, 2018. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv5cgbnk.36>. Acesso em 24/07/2020.

LAYNE, Christopher. *Impotent Power? Re-examining the Nature of America's Hegemonic Power*. National Interest no. 85, 2006. pp: 41-48. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/42897762>.

LAYNE, C. *This time it 's real: the end of unipolarity and the Pax Americana*. International Studies Quarterly, Vol. 56 No. 1, 2012. pp. 203-213. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/41409832>. Acesso em 13/04/2021.

LAYNE, C.. *The US-Chinese Power Shift and the End of Pax Americana*. International Affairs, Vol. 94 No. 1, pp. 89-111. 2018. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/94/1/89/4762695>. Acesso em 13/05/2021

LIFF, A.P. AND IKENBERRY, G.J. *Racing toward tragedy? China's rise, military competition in the Asia pacific, and the security dilemma*. International Security, Vol. 39 No. 2, pp. 52-91.2014. Disponível em <https://www.belfercenter.org/publication/racing-toward-tragedy-chinas-rise-military-competition-asia-pacific-and-security>. Acesso em 05/05/2020.

LIPTON, Gabe. *The Elusive Better Deal with China*. The Atlantic. Boston. 14/08/2018. Disponível em <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/china-trump-trade-united-states/567526/>. Acesso em 05/05/2020.

LONG, STEPHEN. *US election: Trump victory a working-class backlash against economic inequality*. Abc News. Nova York. 09/11/2016. Disponível em <https://www.abc.net.au/news/2016-11-10/us-election-trump-victory-a-class-backlash-against-economic-ine/8011712>. Acesso em 05/04/2020.

LORIDAS, Kara. *United States-China trade war: signs of protectionism in a globalized economy?* Suffolk Transnational Law Review, vol. 34, no. 2, Summer 2011, p. 403+. Gale Academic One File, Acesso em 04/05/2020

ISDP. *Made in China 2025*. Institute for Security & Development Policy.2018, pp. 9. <http://isdpeu/>. Acesso em 05/05/2020.

MAIZLAND; CHATZKY. *Huawei: China's Controversial Tech Giant*. Council on Foreign Relations. 2020. Disponível em [Huawei: China's Controversial Tech Giant | Council on Foreign Relations \(cfr.org\)](https://www.cfr.org/China/Huawei-China-s-Controversial-Tech-Giant/p31177). Acesso em 12/04/2022.

MAJEROWICZA, Esther; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Chinese Industrial Policy in the Geopolitics of the Information Age: The Case of Semiconductors*. Revista de Economia Contemporânea. 2018. 22(1): p. 1-28. Disponível em ISSN 1980-5527 <http://dx.doi.org/10.1590/198055272216> elocation - e182216 www.ie.ufrj.br/revista | www.scielo.br/rec. Acesso em 14/04/2022

MATTHES, Jürgen. *How to Unlock the WTO Blockage and Why China Holds the Key (econstor.eu)*. Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich. Vol. 22, Iss. 02, pp. 17-21. 2021. Disponível em [How to Unlock the WTO Blockage and Why China Holds the Key \(econstor.eu\)](https://www.econstor.eu/urn:nbn:de:hbz:5:1-64887-p0111-9). Acesso em 13/04/2021.

MORRIS, Olive. *America's 5G's Moment of Truth*. Disponível em [5G's Moment of Truth \(newcenter.org\)](https://www.newcenter.org/5G-s-Moment-of-Truth). Acesso em 12/04/2022.

MEARSHEIMER, J.J. *The gathering storm: China's challenges to US power in Asia*, Chinese Journal of International Politics, Vol. 3 No. 4, 2011. pp. 381-396.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W.W. Norton, 2001. p.34.

MEDEIROS, Evan. *The Changing Fundamentals of US-China Relations*. 2019. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2019.1666355>

MILNER, Helen V. *International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability*. Foreign Policy no. 110. 1998. pp. 112-123. Disponível em <http://bev.berkeley.edu/fp/readings/MilnerBeyondHegemonicStability.txt>.

MOZUR; SWANSON. *Us to blacklist 28 chinese entities over abuses in Xinjiang*. 07/10/2019. New York Times. Disponível em

<https://www.nytimes.com/2019/10/07/us/politics/us-to-blacklist-28-chinese-entities-over-abuses-in-xinjiang.html>. Acesso em 05/06/2020.

NOX, Robert. *Marxist Approaches to International Law*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016 DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.

WHITE HOUSE, Washington D.C 2017. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em 06/05/2020

NYE, Joseph S. *Is The American Century Over?* Cambridge: Polity Press, 2015. NYE, Joseph S. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011.

NYE, Joseph. *The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump*. *International Affairs* 95: 1, 2019. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551>. Acesso em 04/05/2020.

OFFICE OF THE HISTORIAN. Disponível em <https://history.state.gov/about>. Acesso em 05/05/2020.

OFFICE of the UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Disponível em [Home | United States Trade Representative \(ustr.gov\)](#). Acesso em 15/4/2021

OFFICE OF THE PRESIDENT. Executive Order. Disponível em [Federal Register :: Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain](#). Acesso em 11/04/2022.

OFFICE OF THE PRESIDENT p3-8. Disponível em <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. Acesso em 04/05/2020.

ORGANSKI, A.F.K., *World Politics*. Alfred A. Knopf, New York, NY. 1958. ORGANSKI, A.F.K. *World Politics*. Toronto: Random House of Canada, 1968.

O'SYKES, Alan. *The Law and Economics of "Forced" Technology Transfer and Its Implications for Trade and Investment Policy (and the U.S.–China Trade War)*. *Journal of Legal Analysis*, Volume 13, Issue 1, 2021, Pages 127–171, <https://doi.org/10.1093/jla/laaa007>

PASSOS, R, D, F. *Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais*. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/viewFile/3462/2681>. Disponível em 20/06/2020.

POLITICO STAFF. *Donald Trump inauguration speech transcript*. Politico. 2017. Disponível em <https://www.politico.com/story/2017/01/full-text-donald-trump-inauguration-speech-transcript-233907>. Acesso em 04/05/2022.

PRUDHOME, Dan. *Reform of China's "Forced" Technology Transfer*. Disponível em [Reform of China's 'Forced' Technology Transfer Policies | Oxford Law Faculty](#)

RACHMAN, G. *America, China and the route to all-out trade war*. Financial Times, 2018. Disponível em: www.ft.com/content/26b1ee96-b4d1-11e8-b3ef-799c8613f4a1. Acesso em 04/06/2020.

RAJAM, Raghuram. *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*. London: Penguin Press. 2019.

REIS, Filipe dos; KESSLER, Oliver. *Constructivism and the Politics of International Law*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016 DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.

RIECHMANN, Deb; LEMIRE, Jonathan. *Trump, Biden try to outdo each other on tough talk on China*. Abc news. 12/07/2020. Disponível em <https://abcnews.go.com/Politics/wireStory/trump-biden-outdo-tough-talk-china-71739227>. Acesso em 02/09/2020.

ROUSE CONSULTANCY. *Phase 1 Agreement China/US*. Disponível em [Rouse - Phase 1 of the China/US Trade Agreement: Technology Transfer](#). Acesso em 12/04/2022

RUSKOLA, Teemy. *China in the Age of the World Picture*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. Online Publication Date: Nov 2016 DOI: 10.1093/law/9780198701958.003.0008.

RODRIK, D. *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Co. 2010.

RODRIK, Dani. *Straight Talk on Trade. Ideas for a sane world economy*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2018.

RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. International Organization 46 (3), 561-98. 1992.

SAULL, R. *Hegemony and the global political economy*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies. 2010. Disponível em <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-208>. Disponível em 20/06/2020.

SHEA, Dennis. *Views on China 's trade-disruptive economic model and implications for the WTO*. Disponível em <https://geneva.usmission.gov/2018/07/27/55299/>. Acesso em 05/05/2020.

SHIRK, S. *China: Fragile Superpower*. Oxford University Press, New York, NY. 2007.

SCHNEIDER-PETSINGER, M.; WANG, J.; JIE, Yu; CRABTREE, J. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*. Asia-Pacific Programme and the US and the Americas Programme, 2019. Disponível em [CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf \(chathamhouse.org\)](#). Acesso em 12/04/2022.

SCHOTT, Jeffrey e JUNG, Euijin. *In US-China Trade Disputes the WTO usually sides with the United States*. Peterson Institute for International Economics, 2019.

SMITH, J. *China's Belt and Road initiative: strategic implications and international opposition*. The Heritage Foundation, August 9, Disponível em: www.heritage.org/asia/report/chinas-belt-and-road-initiative-strategic-implications-and-international-opposition. Acesso em 04/06/2020.

SNIDAL, D.. *The limits of hegemonic stability theory*. International Organization, Vol. 39 No. 4, 1985.

SOOBARAMANIEN, Teddy Y., VICKERS, Brendan e ENOS-EDU (eds.). *WTO Reform-Reshaping Global Trade Governance for 21st Century Challenges*. London: Commonwealth Secretariat. 2019.

STATE COUNCIL. *The notification concerning the promulgation of Made in China 2025*. 8 May. Disponível em http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm . Acesso em 06/05/2020.

STUENKEL, Oliver. *Post-Western World. How Emerging Powers are remaking Global Order*. Cambridge: Polity Press, 2016.

STEINBOCK, Dan. *U.S.-China Trade War and Its Global Impacts*. China Quarterly of International Strategic Studies Vol. 4, No. 4.

TANG, Min. *Huawei versus the USA*. International Journal of Communication 14. 2020. 4556–4577 Disponível em [Huawei Versus the United States? The Geopolitics of Exterritorial Internet Infrastructure \(ijoc.org\)](https://www.ijoc.org/). Acesso em 12/04/2022.

TEKDAL, V., *China's Belt and Road initiative: at the crossroads of challenges and ambitions*. The Pacific Review, Vol. 31 No. 3, 2017. pp. 373-390.

TEKIR, GOKHAN. *Huawei, 5G Networks, and Digital Geopolitics*. International Journal of Politics and Security (IJPS), Vol. 2, No. 4, 2020, pp.113-135.

THORSTENSEN, Vera. *A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais*. Rev. bras. polít. int., dez 1998, vol.41, no.2, p.29-58. ISSN 0034-7329

THUCYDIDES. *History of the Peloponnesian War*. London: Penguin. 1972.

TOULMIN, John. *A OMC e seu sistema de resolução de disputas*. IN: GOYOS JR., Durval de Noronha (Coord). *O direito do comércio internacional*. São Paulo: Observador Legal, 1997.

TUNDANG, Ronald. *US–China Trade War An Impetus for New Norms on Technology Transfer*. *Journal of World Trade*. Volume 54, Issue 6 (2020) pp. 943 – 960. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/54.6/TRAD2020040>.

TUSSIE, Diana. *Set to shake up Global Economic Governance: Can the BRICS be Dismissed?* *Global Governance* 24 (3), 321–330. 2018.

UNCTAD. *Solução de Controvérsias da OMC*. p.46. Disponível em https://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add11_pt.pdf. Acesso em 08/05/2020.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. *Journal of International Commerce and Economics*. 07/2019. Disponível em [chinese semiconductor industrial policy past and present jice july 2019.pdf \(usitc.gov\)](https://www.usitc.gov/publications/press_room/2019/july_2019_chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jice_july_2019.pdf). Acesso em 13/04/2022.

UOL NOTÍCIAS. *Huawei não participa de leilão 5G no Brasil; entenda o que rolou* - 04/11/2021. Uol Notícias Disponível em [Huawei não participa de leilão 5G no Brasil; entenda o que rolou - 04/11/2021 - UOL TILT](#). Acesso em 13/04/2022.

US CHAMBER OF COMMERCE. *Costs US-China Economic Decoupling*. China Center. Disponível em [024001 us-china decoupling factsheet semiconductors fin.pdf \(us chamber.com\)](#). Acesso em 13/04/2022.

US HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*. Disponível em https://fas.org/irp/congress/2012_rpt/huawei.pdf. Acesso em 12/04/2022

USTR. *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*. 02/2020. Disponível em [Report on the Appellate Body of the World Trade Organization.pdf \(ustr.gov\)](#). Acesso em 13/04/2022

USTR. *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974*. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>. Acesso em 04/05/2020.

VERWEY, John. *Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present*. Journal of International Commerce and Economics. 07/2019. Disponível em https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jice_july_2019.pdf. Acesso em 13/04/2022.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, 1979.

WALLERSTEIN, Immanuel M. *World Systems Analysis*. Durham: Duke University Press, 2004.

WASSON, Donald. *Pax Romana*. Ancient History Encyclopedia. 08/12/2015. Disponível em https://www.ancient.eu/Pax_Romana/. Acesso em 04/05/2020.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: Uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WHITE HOUSE. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inauguraladdress/>. Acesso em 02/05/2020.

WHITE HOUSE. *Fact Sheet: Biden-Harris Administration Bringing Semiconductor Manufacturing Back to America*. 01/2022. Disponível em [FACT SHEET: Biden-Harris Administration Bringing Semiconductor Manufacturing Back to America | The White House](#). Acesso em 13/04/2022.

WHITE HOUSE OFFICE OF TRADE AND MANUFACTURING POLICY. *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*. 2018. Disponível em [Office of Trade & Manufacturing Policy Report: "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World" – The White House \(archives.gov\)](#). Acesso em 14/02/2021.

WILLIAMS, Robert D. *Beyond Huawei and TikTok: Untangling U.S. Concerns over Chinese Tech Companies and Digital Security*. Working Paper for the Penn Project on the Future of U.S.-China Relations. 2020. Disponível em [Beyond Huawei and TikTok: Untangling US concerns over Chinese tech companies and digital security \(brookings.edu\)](#). Acesso em 13/04/2022.

WINTOUR, Patrick. *US defense secretary warns Huawei 5G will put alliances at risk*. The Guardian. 15/02/2020. Disponível em <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/15/us-defence-secretary-warns-us-alliances-at-risk-from-huawei-5g>. Acesso em 05/05/2020.

WOLFF, Alan. *China in the WTO*. Peterson Institute of International Economics. 27/04/2021. Disponível em [China in the WTO \(piie.com\)](#). Acesso em 13/04/2022.

WOMACK, Brantly. *Asymmetric parity: US-China relations in a multimodal world*. International Affairs, 2016.

WOO, Wing Thy. *What Are the Legitimate Worries about China's WTO Membership?* In *Dilemmas of China's Growth in the Twenty-First Century*, edited by Song Ligang, 11-25. ANU Press, 2012.

WORLD BANK. Disponível em <https://www.worldbank.org/>. Acesso em 05/05/2020.

WTO. Disponível em <https://www.wto.org/>. Acesso em 05/05/2020.

WTO. *WTO Analytical Index*. Disponível em [Microsoft Word - gatt1994_art21_jur.doc \(wto.org\)](#). Acesso em 11/04/2022.

WTO. *Declaração Ministerial sobre a Reforma da OMC*. 14/06/2022. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](#). Acesso em 21/06/2022.

WTO. *DS152: United States — Sections 301–310 of the Trade Act 1974*. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds152_e.htm. Acesso em 05/05/2020.

WTO. *DS542: China — Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*. Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds542_e.htm. Acesso em 04/06/2020.

WTO. *DS543 United States- Tariff Measures on Certain Goods from China*. Disponível em [WTO | dispute settlement - the disputes - DS543](#). Acesso em 14/04/2022. Acesso em 05/04/2022

WTO. US- Tariff Measures. One page summary DS543. Disponível em [WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries – 1995–2016](#). Acesso em 05/04/2022

WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- EC – Bananas III (1997)*. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](#). Acesso em 20/04/2022

WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- EC – Tariff Preferences (2004)*. Disponível em [Microsoft Word - 246ABR.doc \(wto.org\)](#). Acesso em 21/04/2022.

WTO. *Relatório do Órgão de Apelação- Peru – Agricultural Products (2015)*. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](#). Acesso em 20/04/2022.

WTO. *Relatório do Painel Brazil– Taxation (2019)*. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](#). Acesso em 21/05/2022.

WTO. *Relatório do Painel China – Publications and Audiovisual Products (2010)*. Disponível em [Microsoft Word - 2995da.doc \(wto.org\)](#). Acesso em 21/05/2022.

WTO. *Russia – Traffic in Transit (DS512)*. Disponível em [WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries – 1995–2016](#). Acesso em 11/04/2022.

WTO. *The GATT years: from Havana to Marrakesh*. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Acesso em 03/04/2022

WTO. *Trade Policy Review: People's Republic of China*. 2020. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s375_e.pdf. Acesso em 05/05/2020.

WTO. *Trade Policy Review China 2021*. Disponível em [s415_e.pdf \(wto.org\)](#). p.110-112. Acesso em 12/04/2022.

WTO. United States- Tariff Measures on Certain Goods from China. Disponível em [directdoc.aspx \(wto.org\)](#). Acesso em 05/04/2022

WTO. *Trade Policy Review: United States of America*. 2018. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s382_e.pdf. Acesso em 05/05/2020.

WTO. *Understanding the WTO*. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Acesso em 04/05/2020.

YA QIN, Julia. *Forced Technology Transfer and the US-China Trade War: Implications for International Economic Law*. Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series No. 2019-61, 2019.