

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUC-SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO DANTAS”
(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Rodrigo Fagundes César

CONSTRANGIMENTOS DOMÉSTICOS À POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DOS ESTADOS
UNIDOS NO GOVERNO CLINTON (1993-2001)

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo
2015

Rodrigo Fagundes César

**CONSTRANGIMENTOS DOMÉSTICOS À POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL DOS ESTADOS
UNIDOS NO GOVERNO CLINTON (1993-2001)**

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” – UNESP, UNICAMP e PUC-SP) como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores, Linha de Pesquisa: Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho

São Paulo

2015

C425 Cezar, Rodrigo Fagundes.
Constrangimentos domésticos à política externa comercial dos Estados Unidos no governo Clinton (1993-2001)/ Rodrigo Fagundes Cezar. – São Paulo, 2015.
242 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)– UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

1. Estados Unidos – Relações econômicas exteriores. 2. Estados Unidos – Presidente (1993-2001: Clinton). 3. Estados Unidos – Política comercial. 4. Estados Unidos – Relações econômicas exteriores – Japão. 5. Estados Unidos – Relações econômicas exteriores – China. I. Autor. II. Título.

CDD 382.0973

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PUC-SP)

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

Prof. Dr. Tullo Vigevani (UNESP)

À minha avó, Mary

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente à minha mãe Vera, à minha avó Mary, ao meu tio Roberto e à minha tia Lena pelo afeto e amor. Vocês são a base de tudo o que tenho de melhor. Minha família também inclui aqueles que considero como irmãos, meus amigos Galileu, Fábio, Raoni, Thiago, Yago, Juninho, Luciano, Feher, Novak, Ricardo, Diego, Goran, enfim, os Amigos da Vila. Não posso deixar de mencionar Edilberto, João Paulo, Lucas e Angelo, alguns dos grandes amigos que Marília me proporcionou e por quem tenho um carinho muito grande por tudo o que temos vivido nos últimos anos. Gostaria também de agradecer à Alexandra, minha amada companheira, pessoa com quem tenho compartilhado, com muita alegria, os três últimos anos de minha vida. Tenho uma imensa sorte de tê-los todos como parte da minha família. Amo todos vocês!

Gostaria também de agradecer ao Programa San Tiago Dantas. Frequentar uma instituição como o STD é um imenso privilégio que tive durante os dois últimos anos. Lá conheci e reencontrei grandes amigos e descobri um pouco mais sobre essa área que me surpreende e instiga. Muito obrigado a todos os professores do Programa por sua disposição, paciência e motivação para compartilhar conosco sua experiência e conhecimento e contribuir para fazer desse um dos melhores programas de pós-graduação na área de Relações Internacionais. Agradeço também à Giovana, à Grazi e à a Isabela por sua boa vontade e prontidão. Um muito obrigado gigantesco a meus amigos mestres, mestrandos e doutorandos do STD, Camilla, Lucas Leite e Vasconcelos, *Laises* (Thomaz e Azeredo), Carolina, Priscilla, Paulo, Sara, Raphael, Leandro, Daniel, Arthur, apenas para citar algumas das pessoas a quem devo um grande obrigado pelo carinho e atenção. Cada um de vocês contribuíram de alguma forma para o que de bom tenho em mim.

Devo, na verdade, uma grande homenagem ao professor Carlos Eduardo por toda a paciência e atenção durante os dois últimos anos em que fui por ele orientado. Considero-o, Professor, um grande amigo e vejo no sr. um exemplo de simplicidade e humildade que levarei em minha vida pessoal e profissional. Agradeço também aos professores Tullo e Filipe, que muito gentilmente aceitaram participar da banca examinadora e que me servem como inspiração para pesquisar a área de política comercial dos EUA. Obrigado, enfim, à FAPESP e à CAPES por oferecerem o financiamento que foi crucial para o desenvolvimento desta pesquisa nos últimos 24 meses.

RESUMO

A dissertação analisa as dificuldades domésticas apresentadas à formulação e à aprovação de política externa comercial nos EUA durante o governo de Bill Clinton (1993-2001) e a forma pela qual o Executivo se ajustou a esses obstáculos. Faz-se uma narrativa analítica, tendo com ênfase 1) a aprovação do NAFTA (1993), 2) os entraves ao processo de renovação do *fast-track* (1997), 3) as relações comerciais com a China (1993-1996) e com o Japão (1993-1995), 4) a normalização das relações comerciais com a China e reunião ministerial da OMC em Seattle (1999-2000). O quadro analítico contém elementos de distintas abordagens, como a das unidades de decisão e da política burocrática, partindo da premissa de que o processo decisório em política externa comercial se dá por meio de coalizões. Argumenta-se que a forma como se elaborou a política comercial durante o governo Clinton foi essencial para que se chegasse aos resultados obtidos, sendo que os entraves no processo foram resultado das divisões no Congresso, na sociedade e no Executivo e das dificuldades de coordenação entre esses atores. Conclui-se que a análise oferecida, ao considerar os principais atores e seu relacionamento no processo decisório, permite entender com mais clareza os entraves domésticos à política externa comercial, bem como o modo pelo qual o Executivo se ajustou a tais entraves.

Palavras-chave: Estados Unidos – Relações econômicas exteriores. Estados Unidos – Presidente (1993-2001: Clinton). Estados Unidos – Política comercial. Estados Unidos – Relações econômicas exteriores – Japão. Estados Unidos – Relações econômicas exteriores – China.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the domestic constraints that arose during the formulation and voting of US trade policy throughout Bill Clinton's administration (1993-2001) and the manner in which the Executive adjusted to these obstacles. An analytical narrative is undertaken with emphasis on: 1) the approval of NAFTA (1993); 2) the constraints to the renewal of fast-track authority (1997); 3) trade relations with China (1993-1996) and with Japan (1993-1995), 4) the normalization of trade relations with China and the WTO ministerial conference in Seattle (1999-2000). The analytic framework contains elements of different approaches such as decision units approach and bureaucratic politics model, based on the assumption that decision is made through coalitions. We argue that the way trade policy was formulated was essential for the results achieved and that the constraints were the result of divisions in the Congress, society and Executive and the difficulties related to the coordination of these actors. We conclude that the analysis provided allows us to understand more clearly the domestic constraints to the US trade policy and the manner in which the Executive adjusted to these obstacles by considering the relationship among the main actors within the decision-making process.

Keywords: United States – Foreign economic relations. United States – President (1993-2001: Clinton). United States – Trade Policy. United States – Foreign economic relations – Japan. United States – Foreign economic relations – China.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1–	Níveis tarifários e leis comerciais mais importantes de acordo com o controle partidário (1820-1990).....	40
Ilustração 1–	Efeitos da mudança das condições de mercado e das políticas governamentais nas demandas comerciais das empresas.....	64
Ilustração 2–	Identificando a unidade de decisão.....	74
Ilustração 3–	Sumário do processo de decisão em coalizões.....	74
Ilustração 4–	Esquema para seleção de teoria para análise de processo de formulação de política externa comercial.....	91
Gráfico 2–	Polarização no Congresso (1879-2011).....	162
Gráfico 3–	Porcentagem de moderados na dimensão liberal-conservador em ambos os partidos (1879-2013).....	163
Gráfico 4–	Empregos sustentados por exportações, 1993-2011 (milhões de pessoas).....	166
Gráfico 5–	Porcentagem demissão em massa por conta do comércio internacional (1996-2003).....	166
Gráfico 6–	Efeitos da troca de lugares na Câmara (1993-1997) sobre o suporte ao livre-comércio (%).....	187
Gráfico 7–	<i>Lobby</i> anual das associações comerciais (1998-2014).....	212
Gráfico 8–	<i>Lobby</i> anual dos sindicatos (1998-2014).....	212
Quadro 1–	Exemplo de gastos por parte dos grupos pró-PNTR (1999).....	213

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Diferença entre o processo de ratificação de acordos comerciais sob autoridade do <i>fast-track</i> comparado a outros tipos de tratados.....	42
Tabela 2– Departamentos e Agências do governo com escritórios em política externa.....	47
Tabela 3– Principais instituições que atuam com política comercial no Executivo norte-americano e seu posicionamento em relação ao comércio internacional.....	54
Tabela 4– Literatura sobre política externa econômica.....	58
Tabela 5– A abordagem das unidades de decisão como um seletor de teorias.....	74
Tabela 6– Contribuição dos sindicatos aos novos representantes Democratas e seu posicionamento frente ao NAFTA (1992).....	108
Tabela 7– Déficit EUA-Japão em comércio (1986-2011).....	128
Tabela 8– Comércio EUA-China (1980-2003).....	140
Tabela 9– Votos NMF para a China no Congresso (1993-2000).....	156

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de pesquisa e objetivos	13
1.2	Justificativa	21
1.3	Metodologia	23
1.4	Contextualização e síntese bibliográfica	24
1.5	Plano da dissertação	27
2	POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL E POLÍTICA DOMÉSTICA: MODELOS E ATORES	28
2.1	O processo decisório em política de comércio exterior nos EUA: atores e história	
2.1.1	Grupos de Interesse.....	28
2.1.2	Congresso.....	34
2.1.3	Executivo.....	46
2.2	Modelos para análise da política comercial	55
2.2.1	Preferências e instituições.....	59
2.2.2	O Executivo e o Presidente.....	68
2.2.3	Análises centradas em coalizões.....	72
2.3	Quadro analítico proposto	81
2.4	Conclusão	93
3	O PRIMEIRO MANDATO DE BILL CLINTON	95
3.1	Estratégia inicial, adaptações e impactos sobre a política de comércio exterior dos EUA	
3.2	A primeira grande vitória de Clinton em política comercial: a aprovação do NAFTA	105
3.3	Relações Comerciais EUA-Japão e EUA-China	129
3.3.1	Relações EUA-Japão (1993-1995).....	129
3.3.2	Relações EUA-China (1993-1996).....	143
3.4	Conclusão	160
4	O SEGUNDO MANDATO DE BILL CLINTON	162
4.1	O contexto político do início do segundo mandato	162

4.2	Menor espaço para barganha e coordenação: o fracasso do <i>fast-track</i> (1997).....	70
4.3	Uma derrota e uma vitória: a Reunião Ministerial da OMC em Seattle e a normalização das relações comerciais com China.....	194
4.4	Conclusão.....	223
5	CONCLUSÃO.....	224
	REFERÊNCIAS.....	228

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é analisar as dificuldades domésticas apresentadas à formulação e aprovação de política externa comercial no governo dos EUA durante o governo de Bill Clinton e a forma pela qual o Executivo se ajustou a esses obstáculos. Como objetivo secundário, busca-se fornecer uma contribuição teórica para a compreensão da face doméstica da relação de “dois níveis” existente na análise de eventos no âmbito das RIs. Para tal, a dissertação faz uso da metodologia da narrativa analítica, tendo como base: 1) a aprovação do NAFTA (1993); 2) as relações comerciais entre EUA e Japão (1993-1995) e entre EUA e China (1993-1996); 3) a tentativa de renovação do *fast-track* (1997) e; 4) a reunião ministerial da OMC em Seattle (1999) e a normalização das relações comerciais com a China (2000).

A partir de uma análise centrada em coalizões, com elementos da abordagem das unidades de decisão, a dissertação reforça um argumento muito utilizado na literatura de análise de política externa: “a forma como se toma decisões afeta os tipos de decisões que fazemos” (ART, 1973; ALLISON; HALPERIN, 1972). Em outras palavras, a estrutura do processo decisório em política externa comercial nos EUA, mais do que somente os objetivos dos atores envolvidos, é determinante para o resultado a ser obtido. Na contramão dos trabalhos que isolam atores para então observar seu possível impacto, demonstra-se que, para o governo Clinton, os resultados em termos de política externa comercial são mais adequadamente explicados através da análise dos principais atores de maneira conjunta e da forma como eles se relacionam dentro do processo decisório norte-americano.

1.1 Problema de pesquisa e objetivos

Pode-se argumentar que uma política de livre-comércio se encaixa nos “interesses nacionais” dos EUA por trazer benefícios econômicos agregados e por gerar, de acordo com a visão em voga dentro do Executivo norte-americano, externalidades positivas em termos de segurança internacional. Entretanto, o comércio é considerado um bem público assimétrico, gerando benefícios agregados e custos localizados (DESTLER, 2005; 1980; COHEN; PAUL; BLECKER, 2003). A abertura comercial gerará efeitos distintos sobre os atores domésticos, o que determina que as preferências desses atores também serão distintas de acordo com os

impactos da política comercial (ALT; GILLIGAN, 2000; MILNER, 1997). Nesse ambiente, um determinado governo ascende com a dupla tarefa de satisfazer seu eleitorado e promover políticas que aumentem o bem-estar agregado do país, sendo que em alguns momentos lidar com essas duas pressões se torna algo aparentemente paradoxal.

Além disso, segundo Alice Rivlin – Diretora do Office of Management and Budget entre outubro de 1994 e abril de 1996 – tal qual citado por Destler (1996, p. 2, tradução nossa), o processo de formação de política comercial é “tão fragmentado e complicado que é quase impossível explicar o seu suposto funcionamento para quem não conhece o processo, muito menos a forma como ele de fato funciona”. Cohen (2000) corrobora a afirmação de Rivlin, considerando o processo decisório de política econômica internacional dos EUA extremamente dividido, complexo e mesmo “caótico”. Isso ocorre porque, não só dentro da sociedade, mas também dentro do próprio governo, existe uma imensidão de preferências divergentes, por vezes completamente opostas e que não podem ser todas elas contempladas em um mesmo momento (GIBSON, 2000), mas que devem de alguma forma ser consideradas no processo decisório em política externa comercial. Por isso que alguns autores chegam até mesmo a afirmar que política comercial é mais do que ciência, é arte (COHEN, 2000).

Bill Clinton naturalmente se viu frente a tal situação. Seu governo foi marcado por divisões dentro do Congresso, do Executivo e da sociedade civil. Dessa forma, a pesquisa se encaixa dentro do problema que se apresenta à administração ao buscar lidar, ao mesmo tempo, com a possibilidade de ganhos agregados trazidos pela política comercial e com os custos potenciais da política comercial, que cria divisões dentro e fora do Executivo e no seio da sociedade, sendo que as diversas preferências que surgem neste contexto não podem ser contempladas ao mesmo tempo. Assim, é necessário à administração ao mesmo tempo buscar a retenção de seu poder político (que pode ser ameaçado pelos custos potenciais do comércio internacional) e criar coalizões para a liberalização comercial, objetivo estratégico norte-americano no nível internacional. Como corolário desse problema, esta dissertação tem como objetivo: analisar as dificuldades domésticas apresentadas à formulação e aprovação de política externa comercial no governo dos EUA durante o governo de Bill Clinton e a forma pela qual o Executivo se ajustou a esses obstáculos. Como objetivo secundário, busca-se fornecer uma contribuição teórica para a compreensão da face doméstica da relação de “dois níveis” existente na análise de eventos no âmbito das RIs.

Com base nisso, as principais perguntas a serem respondidas são:

- 1) Quais foram os principais desafios da administração e de onde eles partiram?
- 2) Por que e como esses entraves ocorreram? Como a coordenação e as divisões no Executivo e as preferências do Congresso e da sociedade civil concorreram para a maior ou menor dificuldade de Bill Clinton no que diz respeito a medidas de liberalização comercial?
- 3) Quais foram as estratégias utilizadas pelo governo Clinton para lidar com os entraves domésticos à liberalização comercial? Mais importante, como e por que foi possível ao governo obter o consenso em determinados momentos?

Esta dissertação também problematiza os métodos, teorias e modelos analíticos existentes para a análise da política comercial. Segundo Cohen (2008, s.p., tradução nossa):

No decorrer do tempo, explorações individuais no nível da fronteira doméstico-internacional no geral se tornaram cada vez menores, maçantes, favorecendo maior desagregação das variáveis dependente e independente. No lugar de algo tão abrangente como “política econômica internacional”, a economia política internacional dos EUA tende a lidar, ao invés disso, com segmentos mais rigorosamente definidos, por exemplo, subsídios agrícolas, taxas de câmbio, ou taxação sobre investimento estrangeiro. Da mesma forma, no lugar de algo tão amplo quanto “estruturas domésticas”, pesquisas tendem a se focar em aspectos mais específicos e em fatores mais facilmente identificáveis. A razão para essa tendência já é clara. Quanto menor é o problema a ser pesquisado, mais fácil é discuti-lo através de uma metodologia reducionista. Desagregação ajuda a escola norte-americana a manter padrões rigorosos de positivismo e empirismo.

Assim, muitos dos modelos existentes são capazes de fazer afirmações muito precisas, mas incapazes de apresentar uma explicação mais ampla dos fatos. Por isso esta pesquisa lida com a problemática envolvendo a necessidade de apresentar uma análise ao mesmo tempo multidimensional e rigorosa. Tal qual afirma Gibson (2000, p. 68, tradução nossa), “se essa visão [complexa e multidimensional] é ou não adequada, depende na verdade da perspectiva do leitor em relação à importância relativa da complexidade versus parcimônia da análise”.

Essa questão metodológica suscita a seguinte pergunta: É possível desenvolver um modelo que ao mesmo tempo lide com a complexidade e fragmentação existente no processo decisório em termos de política comercial sem perder rigor teórico e metodológico?

Dentro do escopo desta pesquisa, dificuldades domésticas à liberalização comercial se referem às preferências domésticas, agregadas em um determinado contexto institucional, que não se coadunam parcial ou completamente e que se manifestam com ressalvas ou contra o objetivo do livre-comércio em um dado momento.

1.2 Justificativa

As razões principais que justificam esse estudo são: 1) política comercial foi um dos maiores objetivos da administração de Bill Clinton e, devido à dimensão da economia norte-americana, a política doméstica dos EUA afeta a forma como outros países formulam e implementam sua própria política comercial; 2) comércio é um aspecto de grande importância quando se analisa o poder econômico dos EUA; 3) esta pesquisa, ao empregar estudos sobre análise de política externa e economia política internacional, busca contribuir para seu desenvolvimento; 4) a abordagem dada ao estudo pretende ser inovadora no sentido de trazer novos dados, explicações e perguntas; 5) a pesquisa contribui para a já consolidada área de estudos de política externa norte-americana no Brasil; 6) o desenho da pesquisa visa contribuir para uma análise multidimensional da política de comércio exterior dos EUA, dando uma perspectiva da complexidade do seu processo decisório e evitando deduções simplistas; 7) um estudo dos anos 1990 permite a análise de um processo cujos desdobramentos e cuja sequência já são conhecidos, de forma que a contextualização do período no conjunto de eventos anteriores e posteriores oferece bases mais sólidas para a análise dos resultados da pesquisa.

Esta análise se enquadra na literatura de Relações Internacionais e pretende, como objetivo secundário, fornecer uma contribuição teórica para a compreensão da face doméstica da relação de “dois níveis” adotada na análise de eventos no âmbito das RIs, como já explicitado por Robert Putnam (1988). Essa contribuição se justifica pelo consenso de que a análise da política econômica internacional deve ser feita na fronteira entre a política doméstica e a política externa. Esses dois aspectos constituem dois lados de uma mesma moeda, interligando-se para determinar o *win-set* do Presidente nas negociações internacionais.

1.3.4 Metodologia

Este trabalho tem como foco nos seguintes casos: a relação entre EUA-China e EUA-Japão entre 1993 e 1996 e entre 1993 e 1995, a aprovação do NAFTA (1993), a tentativa de renovação do *fast-track* (1997) e aprovação das relações comerciais normais permanentes com a China (2000), juntamente com a reunião ministerial da OMC em Seattle (1999). Entretanto, os casos aqui levantados não se enquadram nos critérios típicos de seleção (LEVY, 2002). O

aspecto central do estudo é a política comercial no contexto da administração Clinton e, por conta disso, os casos são de utilidade por seu caráter explicativo. Em outras palavras, para os que considerariam que a seleção feita para este trabalho se enquadra na abordagem de selecionar casos a partir do resultado do lado da variável dependente (GEDDES, 1990), é necessário ressaltar que esta dissertação tem como interesse aprofundar o entendimento de um período histórico em específico.

Nesse sentido, este estudo se aproxima mais de uma narrativa analítica sobre a política comercial do governo Clinton do que de um estudo de caso propriamente dito. Narrativas analíticas estão entre a narrativa histórica e o *process-tracing* típico de estudos de caso. Esse método já foi utilizado por autores que analisam política comercial (SHOCH, 2001) e permite uma análise de eventos complexos sem que haja perda de rigor metodológico, fugindo da pura descrição (LEVY, 2002). Por meio da narrativa analítica é possível fazer uma ponte entre parcimônia teórica e complexidade analítica, com a utilização de aspectos teóricos e metodológicos específicos, combinados com uma análise de cunho histórico. Essa visão mais ampla faz com que se evitem deduções simplistas a partir de casos analisados de forma isolada.

Como dito pelos criadores do método da narrativa analítica:

análise, nessa abordagem, refere-se à criação de modelos derivados da teoria da escolha racional, particularmente da teoria dos jogos. Isso significa, primeiro, explorar as narrativas dos principais atores, seus objetivos, suas preferências e as regras específicas que influenciam o comportamento dos atores. Segundo, significa elaborar interações estratégicas que produzem um equilíbrio que restringe algumas ações e facilitam outras (LEVI, 2006, p. 5, tradução nossa).

Em outras palavras, o método da narrativa analítica ilustra a possibilidade e a importância da relação entre tradições distintas, a narrativa histórica e a teoria da escolha racional. Isso porque, quanto mais uma teoria se aproxima do positivismo, mais importante se torna o processo de seleção de casos, de tal forma que cientistas interessados em entender a complexidade de um processo histórico acabam sendo considerados pouco rigorosos em suas análises. Esses cientistas caem na classificação daqueles que selecionam casos com base nos resultados, o que por si só é considerado pelos autores positivistas como um modo de enviesar a análise. Do ponto de vista da narrativa analítica, entretanto,

Ainda que esses possam ser critérios críticos para a seleção de casos com o objetivo de testar ou gerar uma teoria geral, o critério usado pelos analistas narrativos está mais próximo dos métodos do historiador do que dos cientistas sociais generalizadores (LEVI, 2006, p. 7, tradução nossa).

Esta pesquisa busca fazer uma cuidadosa revisão da literatura de política comercial, incluindo a literatura com base em coalizões. Uma revisão da literatura consistente

permite analisar potencialidades, lacunas e limitações existentes na literatura sobre política externa econômica e apontar a forma pela qual a dissertação se posiciona dentro da área se que propõe a estudar e qual a contribuição, em termos teóricos, a ser feita pelo trabalho.

O quadro analítico parte da observação de que o processo decisório em política comercial dos EUA é fragmentado e só pode ser levado a frente por meio da formação de coalizões. Coalizões são formadas por atores individuais, grupos ou representantes (dentro ou fora do governo) que se comunicam de alguma forma, sendo que nenhum ator por si só tem condições de decidir sem o apoio ou ao menos a anuência dos outros; não existe uma instituição que agregue todos esses atores. Além disso, cada ator dentro de uma coalizão tem o poder de 1) executar um veto, 2) ameaçar terminar a coalizão e 3) retirar o apoio necessário para a ação (HAGAN et al, 2001). Para o quadro analítico é necessário destacar os momentos nos quais a divisão burocrática é um possível favor de entrave, os momentos nos quais as divisões podem ser suprimidas, os fatores que influenciam o apoio do Congresso ao Presidente e os fatores que determinam uma maior participação da sociedade civil.

Esta pesquisa é feita a partir de fontes documentais e bibliográficas. Foram analisados cerca de 400 artigos jornalísticos (incluindo notícias, editoriais e comentários) dos jornais The Washington Post, Wall Street Journal, USA Today e The New York Times para o período de 1993 à 2001, utilizando o instrumento de pesquisa ProQuest, com o objetivo de subsidiar o *process-tracing* dos eventos de maior relevância durante a administração de Bill Clinton. Além disso, cerca de 80 matérias das revistas The New Republic e National Journal complementaram a análise. Também foram analisados cerca de 20 *hearings* do subcomitê Ways and Means, disponíveis do site do Government Printing Office (GPO), observando principalmente o testemunho dos membros do Executivo e as discussões com os representantes.

Uma das fontes mais relevantes para o trabalho é o periódico eletrônico Inside US Trade, fonte renomada e constantemente utilizada por estudiosos da área (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003; DEVERAUX et al, 2006; DESTLER, 1996; 2005). Foram analisados cerca de 350-400 matérias e transcrições de documentos, que contém, por exemplo, excertos de cartas ao Congresso por parte da AFL-CIO, Business Roundtable, US Chamber of Commerce, Public Citizen e America Leads on Trade e informações sobre contribuições de campanha; comunicados de imprensa do Presidente e principais conselheiros econômicos; entrevistas e acompanhamento de reuniões no Executivo, etc. Mais do que um periódico, o Inside US Trade cumpre a função de uma biblioteca virtual de documentos sobre política comercial.

Foram estudados os arquivos da Biblioteca Presidencial de Bill Clinton disponíveis *online*, onde é possível ter acesso aos discursos do Presidente, dos Secretários do Comércio, Estado e dos Representantes do Comércio do período Clinton. Por meio do acesso a esses documentos foi possível avaliar a ênfase do Presidente em aspectos comerciais, mas principalmente o posicionamento das agências do Executivo com relação às diversas iniciativas em termos de política comercial. Essas tarefas são auxiliadas por algumas autobiografias e análises de *insiders* que fornecem as perspectivas de membros do Executivo (RUBIN; WEISBERG, 2003; CLINTON, 2004), sendo relevantes para analisar as divisões burocráticas e as crenças dos *policymakers*. Além da vasta literatura sobre política comercial, parcialmente revisada na introdução, dicionários e enciclopédias como a de Conley (2012) fornecem acesso rápido a diversos aspectos do governo Clinton.

1.4. Contextualização e síntese bibliográfica

Uma das frases mais conhecidas da campanha eleitoral de Bill Clinton foi “É a economia, estúpido!”. Clinton garantiu posição de destaque à renovação econômica dos Estados Unidos no início de seu governo. Dessa forma, o Presidente esteve mais preocupado com questões domésticas do que internacionais. Em termos de política externa, Ambrose e Brinkley (2010) afirmam que a questão das armas nucleares russas e do comércio internacional ocupavam posição central na política externa de Clinton, mas o Presidente e seus assessores sempre ligavam questões comerciais à renovação da economia nacional. “O Presidente entende que agora, mais do que nunca, nossa prosperidade depende de nosso engajamento na economia global. É por isso que ele colocou tanta ênfase em integrar política externa e doméstica e tanta ênfase em construir relações econômicas saudáveis com nossos parceiros comerciais” (CHRISTOPHER, 1993, s.p., tradução nossa). Essa ênfase em aspectos econômicos foi legitimada pela estagnação da economia norte-americana e pelas críticas que George H. W. Bush havia recebido por não ter dado tanta atenção à questão. Os principais objetivos de Clinton eram fortalecer a indústria americana, retomar o crescimento dos EUA e consolidar sua liderança econômica.

A dimensão dos problemas econômicos encarados pela economia americana no começo dos anos 90 não deixava espaço para soluções fáceis. A agenda incluía déficit comercial, estagnação econômica, déficits orçamentários crônicos e a aparente falta de competitividade da

indústria em relação ao Japão. A necessidade de consolidação fiscal e a solução advogada por Robert Rubin (diretor do National Economic Council¹ de 1993 a 1995) não permitiam o uso da taxa de câmbio como uma estratégia para promover exportações, como defendia Laura Tyson, do Council of Economic Advisers (DELONG; EICHENGREEN, 2001)². Uma das formas pela qual os Estados Unidos contornaram as limitações para a diminuição do déficit comercial e para a promoção do crescimento dos EUA foi através das exportações e de uma estratégia multidimensional de liberalização comercial e por meio de táticas unilaterais e agressivas destinadas a aumentar a presença dos produtos norte-americanos em mercados que apresentavam práticas comerciais consideradas “injustas”.

Clinton buscou em seu discurso manter a assertividade dos EUA para com o Japão por conta de suas práticas supostamente injustas, com acusações de promoção de empresas domésticas e fechamento do mercado às exportações norte-americanas (DOLAN, 2002; URIU, 2009). O governo aprovou táticas de comércio orientadas para o resultado (*results-oriented*), estabelecendo um “critério objetivo” para detectar se as exportações norte-americanas estavam chegando ao país asiático na proporção esperada pelos oficiais do USTR e do Departamento do Comércio. Esse posicionamento em relação ao Japão foi, segundo Dolan (2002, p. 178, tradução nossa), “uma resposta a grupos de interesse, ambientalistas e seus aliados políticos no Congresso, que afirmavam que ele [Clinton] tinha a intenção de vender os interesses do trabalhador americano [...]”.

Também em relação à China, a administração se posicionou de modo mais assertivo buscando ligar, de início, direitos humanos e política comercial, por meio de uma *Executive Order* em 1993. O USTR insistentemente buscou monitorar o cumprimento dos acordos comerciais por parte da China e ameaçou aplicar sanções caso avanços não fossem obtidos. Tanto nas políticas envolvendo o Japão quanto nas envolvendo a China havia divisões entre as agências de segurança e as de comércio quanto à melhor forma de lidar com os países, tanto que Laura Tyson propôs uma estratégia de duas frentes, uma visando a reciprocidade específica e cumprimento dos acordos e outra visando o engajamento e manutenção das boas relações com os dois países asiáticos.

¹ O National Economic Council (NEC) foi criado por meio da Ordem Executiva 12835 (colocar a data) e tem como objetivo servir como um *honest broker* entre as agências burocráticas do Executivo, ajudando, além do mais, a promover as preferências de política econômica do Presidente.

² A solução encontrada por Rubin para lidar com os déficits orçamentários dos EUA consistia em valorizar o dólar. “O dólar crescente ajudou a manter a inflação controlada. Encorajando-se o FED a manter taxas de juros baixas, ajudou-se a criar um clima favorável para investimento que estimulou uma década de crescimento rápido” (DELONG; EICHENGREEN, 2001, p. 16, tradução nossa).

Os trabalhos de Uriu (2009), Dolan (2002) e Shoch (2001) mostram perspectivas distintas sobre a análise das questões envolvendo o Japão e a China durante o governo Clinton, os dois primeiros centrados principalmente nas diferentes preferências dentro do Executivo no que diz respeito ao que poderia ser considerado como a melhor política para com esses países e o terceiro adotando uma abordagem centrada principalmente na perspectiva dos conflitos interpartidários. Dolan (2002) parte de uma análise centrada nos pressupostos do modelo da política burocrática e do *multiple advocacy* para buscar entender o papel do National Economic Council como mediador, enquanto Uriu (2009) analisa principalmente o impacto, utilizando crenças como variável explicativa, dos revisionistas existentes na administração sobre as relações EUA-Japão. Shoch (2001), por sua vez, considera a assertividade da política chinesa e japonesa no que diz respeito à política comercial como uma forma de levar a cabo as promessas de campanha de Clinton e como contrapeso às ações da administração a favor dos Republicanos, de forma a não alienar os Democratas. As três análises são, de fato, complementares, uma vez que cada uma das dimensões retratadas contribuiu para o posicionamento norte-americano.

O primeiro grande desafio de Clinton foi garantir a aprovação do NAFTA. Como um Novo Democrata³, o Presidente estava resoluto em balancear os interesses do eleitorado tradicional do Partido Democrata, como os sindicatos e grupos ambientalistas, e os das grandes empresas, que foram importantes para a sua eleição em 1992. Isso requereu que o governo lidasse com a forte oposição de uma determinada parcela do seu partido e da coalizão entre grupos como a AFL-CIO e o Sierra Club, que buscaram desde o início colocar o NAFTA em xeque⁴. Acordos suplementares (*side agreements*) foram designados para satisfazer tanto esses grupos quanto o empresariado americano, representado pela US Chamber of Commerce e pelo Business Roundtable, para quem “[...] opções mais intrusivas poderiam ser prejudiciais” (DOLAN, 2002, p.118, tradução nossa). Havia grande divisão também dentro do governo. Rubin estava alinhado aos interesses de Wall Street, enquanto Robert Reich, então secretário

³ O “novo” Partido Democrata passou a tomar forma após a criação do Democratic Leadership Council (DLC), que tinha como objetivo alterar as percepções acerca do Partido e movê-lo uma posição mais centrista, de forma a atrair o eleitorado da classe-média e apresentar um candidato à Casa Branca que tivesse melhores condições de derrotar um adversário Republicano. As ideias do DLC eram apresentadas como uma “terceira via”, como premissas “progressistas”, que rejeitavam a “velha distinção” entre liberais e conservadores, sendo um misto dos dois posicionamentos. Apesar das características em comum com a vertente liberal do partido, em termos econômicos, os Novos Democratas geralmente têm um relacionamento mais próximo dos grandes empresários e, buscando evitar a alcunha de “*tax-and-spend politicians*”, defendiam gasto público em bem-estar social somente na medida em que não colocasse em risco o equilíbrio orçamentário do governo federal (HALE, 1995).

⁴ Para mais detalhes sobre as táticas dos grupos ambientalistas para colocar o NAFTA em xeque e sobre a coalizão desses grupos com os sindicatos, veja-se Evans e Kay (2008).

do trabalho, acreditava que o NAFTA deveria focar mais na possibilidade de exigir garantias do México de que “padrões trabalhistas e ambientais não seriam quebrados” (JUDIS, 1993, apud DOLAN, 2002, p. 116, tradução nossa). A promoção por parte do Presidente e de seus oficiais foi decisiva na aprovação do NAFTA, bem como o *lobby* da US Chamber of Commerce e do Business Roundtable.

A aprovação do NAFTA dificultou bastante a aprovação do *fast-track*⁵. Clinton e seus oficiais, como Michael “Mickey” Kantor, do USTR, tinham um perfil visto como incoerente por muitos analistas (AUERBACH, 1993). Clinton constantemente se movia entre os interesses dos sindicatos, das grandes empresas de alta tecnologia, de Wall Street, e das empresas do “cinturão da ferrugem”. Entretanto, foi principalmente depois da aprovação do NAFTA (novembro de 1993) que a política comercial se tornou mais polarizada, apesar de já existirem divisões e críticas desde o início da gestão Clinton. O trabalho de Shoch (2001) traz uma análise com base nos conflitos entre os partidos e dentro dos partidos e ilustra a crescente polarização do Congresso e dificuldades de relacionamento com o Executivo a partir, principalmente, do segundo mandato de Clinton. O trabalho de Bardwell (2000), por sua vez, mostra que o *fast-track* foi visto como um referendo sobre o NAFTA, uma vez que a polarização ao redor do acordo com o México e com o Canadá lançou dúvidas sobre o processo de liberalização comercial como um todo.

Para viabilizar sua ratificação, o governo teve que fazer muitas promessas com relação ao NAFTA, buscando trocar votos por influência legislativa e, para isso, contou com o esforço do National Economic Council e do USTR, cujo oficial, Rufus Yerxa, participou ativamente na negociação de acordos complementares com México e Canadá com objetivo de apaziguar os sindicatos e grupos ambientalistas domésticos (DESTLER; BALINT, 1999). O Presidente, entretanto, não foi capaz de aprovar o *fast-track* na sequência do NAFTA. Além das dificuldades trazidas à tona pela divisão do Congresso e pela oposição dos sindicatos e grupos ambientalistas, Clinton apenas advogou de maneira intensa a favor do *fast-track* quando muito próximo da data prevista para a votação.

⁵ *Fast-track* é um instrumento que requer que o Congresso vote um acordo negociado pelo Executivo através de um voto positivo ou negativo, sem a possibilidade de emendas. Esse instrumento é delegado pelo Congresso ao Presidente e permite que haja maior credibilidade dos negociadores americanos frente aos parceiros internacionais, já que o que é negociado não será alvo de emendas para ser ratificado. Isso faz com que a negociação seja mais rápida e menos imprevisível no que diz respeito à sua aprovação por parte do Congresso dos EUA (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003).

No seu segundo mandato, Clinton parecia muito ocupado com questões voltadas à segurança internacional. Tais questões demandaram mais atenção do Presidente no começo de seu segundo mandato e a polarização da política comercial fez com que fosse cada vez mais difícil para Clinton oferecer concessões e barganhar com os adversários políticos. Trabalhos como o de Destler (1998) fazem breves comparações entre as agências voltadas para política econômica e para política de segurança nos EUA durante o governo Clinton e deixam claro que, surgindo questões de segurança nacional, questões comerciais são automaticamente postas em segundo plano. Em uma análise mais ampla e geral, Walt (2000) também mostra, através de uma análise centrada no sistema internacional, que os EUA foram constrangidos a largar uma política mais centrada em aspectos domésticos e econômicos para tratar de questões internacionais e relacionadas à segurança internacional.

Nesse contexto, o USTR se encontrou sem o *lobby* presidencial. Charlene Barshefsky, representante de comércio dos EUA durante o segundo mandato do governo Clinton, tentou insistentemente desligar o *fast-track* do debate ao redor do NAFTA e sublinhou que a liderança dos EUA dependia da aprovação do instrumento. “O *fast-track* não é sobre o NAFTA [...] O *fast-track* é e deve ser sobre nossa habilidade de conduzir uma política comercial global, para avançar nossos interesses comerciais e nos manter como líderes mundiais” (BARSHEFSKY, 1997d, p. 24, tradução nossa). A comunidade empresarial norte-americana não ofereceu ao *fast-track* recursos na mesma proporção daqueles oferecidos no caso do NAFTA. Para Destler (2005, p. 251), isso ocorreu porque esses grupos já haviam alcançado a maior parte dos ganhos que a liberalização lhes poderia oferecer, sendo um deles a Organização Mundial do Comércio. Além disso, não parecia haver um senso de urgência para a aprovação do *fast-track*, uma vez que não havia uma negociação em especial que dependesse da aprovação do instrumento. A exceção talvez fosse a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), mas sua negociação ainda estava amadurecendo quando o Presidente propôs a renovação do *fast-track* em 1997.

Há uma vasta literatura sobre o NAFTA e sobre o *fast-track*. No que diz respeito ao NAFTA, poucos trabalhos são tão detalhados como o de Mayer (1998). O autor faz um *process-tracing* da negociação e aprovação do tratado utilizando elementos da literatura da escolha racional, do institucionalismo e do construtivismo nos níveis individual, estatal e internacional/estrutural. O trabalho de Evans (2004), por sua vez, tem como foco os esforços de barganha utilizados durante a aprovação do NAFTA. Além desses trabalhos, uma série de outros artigos buscam analisar a relação entre a participação dos grupos de interesse e os votos a favor e contra o acordo, por exemplo. Relativamente poucos trabalhos, entretanto, analisam a

relação entre os atores heterogêneos envolvidos na aprovação do tratado, preferindo tratar de aspectos mais pontuais e desagregados em favor da parcimônia teórica e metodológica.

No que diz respeito ao *fast-track*, o volume organizado por Devereaux et al (2006b) e o *policy paper* de Destler (1997) dão uma visão detalhada da tentativa de renovação da autoridade. O primeiro busca a aplicação de um quadro analítico mais bem definido, fazendo com que fique mais claro as interações e preferências dos principais atores envolvidos, mas o segundo não perde em detalhes e oferece uma visão bem articulada do processo. Outro trabalho de Destler (1996) é particularmente interessante para que se analise, ainda que de modo muito breve, a participação do National Economic Council na tentativa de coordenar as posições do Executivo em favor da apresentação de uma proposta de *fast-track* coesa para o Congresso.

Vale notar que na segunda parte da administração de Bill Clinton a economia dos EUA estava crescendo mais rapidamente, mas isso não teve impactos positivos sobre a política comercial (DESTLER, 2005). É necessário mencionar que esse crescimento não foi igualmente distribuído. A mobilidade do capital reduziu o impacto do déficit comercial dos Estados Unidos, mas não houve aumento sensível do nível de renda do trabalhador norte-americano durante o primeiro mandato. Além disso, a partir do segundo mandato de Clinton passou a haver um sentimento cada vez maior de “revolta contra a globalização”. O trabalho de Destler e Balint (1999) indica o processo de criação de coalizões entre grupos ambientalistas e sindicatos que foi um fator de grande importância por trás das dificuldades envolvendo a política comercial de Clinton a partir de seu segundo mandato. Apesar da influência desses grupos, o trabalho traz uma dificuldade inerente à análise da influência dos grupos de interesse no processo decisório dos EUA, qual seja, entender em que grau esses atores foram mais importantes do que outros no resultado em termos de política comercial.

No encontro da OMC em 1999, em Seattle, Clinton novamente tentou balancear os interesses dos sindicatos, dos grupos ambientalistas e das empresas norte-americanas prometendo dar “uma face humana” à globalização. Os grupos contrários ao livre-comércio ganharam força enquanto a “gestão e coordenação inadequada do processo de formulação de políticas públicas” foi considerada responsável pelos entraves, segundo a administração (DOLAN, 2002, p. 324, tradução nossa). Naquele momento, política comercial não era vista pelos grupos sociais como parte da solução, senão como parte do problema, e a repercussão no Congresso dos eventos da segunda metade dos anos 90 não favoreceu a aprovação de novos acordos.

Apesar das dificuldades, houve espaço para mais uma conquista já ao final da administração. Clinton conseguiu normalizar as relações comerciais dos EUA com a China. Diferentemente do *fast-track*, os esforços de *lobby* do Business Roundtable e o US Chamber of Commerce foram intensos e se focaram em 60 membros indecisos da Câmara (DOLAN, 2002, p. 319). Havia grande debate em relação à entrada da China na OMC e seus possíveis desdobramentos em termos de política externa. De um lado, o Departamento de Estado e o próprio NEC advogavam em favor de um posicionamento mais duro em relação à China, enquanto o USTR e o Departamento do Tesouro tinham profundas ressalvas com relação às possíveis sanções. Apesar da oposição dos grupos ambientalistas, sindicatos e das divisões dentro da burocracia, Clinton advogou em favor da normalização, mostrando dedicação aos interesses empresariais dos EUA e ganhando apoio legislativo para aprovar a normalização das relações comerciais com a China.

Em suma, Bill Clinton ascendeu à posição de Presidente dos EUA num momento de estagnação econômica do país. Sua ênfase no reestabelecimento de altas taxas de crescimento e na diminuição do desemprego e investimento em programas de capacitação sob o slogan “*Putting people first*” garantiu-lhe um diferencial em relação a seu predecessor, que havia criado, entre os eleitores e especialistas, a imagem de um presidente pouco interessado e displicente em relação a aspectos econômicos. A renovação doméstica foi a promessa que garantiu a Clinton a vitória nas urnas e, como responsável por parcela importante do crescimento do PIB norte-americano, o comércio internacional logo tomou uma posição mais central dentre as competências da administração.

Entretanto, Clinton logo notou a relutância de seu próprio partido em dar-lhe apoio para novas medidas de política comercial. Certos grupos de interesse, como a AFL-CIO, Public Citizen e National Association of Steelworkers, eleitorado tradicional dos Democratas, se expressaram abertamente contra novas políticas de liberalização comercial que não incluíssem cláusulas de proteção ao trabalhador e ao meio ambiente. Além disso, essa oposição permitiu que fossem forjadas coalizões entre sindicatos e grupos ambientalistas apesar das diferenças existentes em termos de objetivos e posicionamento em relação ao processo de liberalização comercial (DESTLER; BALINT, 1999).

O Partido Republicano, por sua vez, por diversas vezes apoiou o Presidente e garantiu maioria para as principais iniciativas do governo em termos de política comercial. Entretanto, apesar da relativa proximidade das preferências do Presidente e dos Republicanos no que diz respeito à liberalização da política comercial, a lealdade partidária por diversas vezes gerou

discursos críticos e estratégias de difamação da competência de Bill Clinton e do partido Democrata. Divisões existentes em ambos os partidos permitiam ao Presidente buscar uma “triangulação” (SHOCH, 2001) entre as preferências dos Republicanos e Democratas, por meio da aproximação da ala moderada de cada partido. Essa constante busca pelo centro do espectro político foi uma tática utilizada por Clinton durante toda sua administração.

No Executivo, visões diferentes foram responsáveis por intensos debates com relação aspectos que apresentavam algum tipo de conexão com política comercial. Algumas questões, como a aplicação de sanções à China e ao Japão foram alvo de discussões entre o USTR e o Departamento de Estado, ilustrando a pluralidade de preferências também no âmbito do Executivo, dentro do qual cada agência tem a sua própria definição de interesse nacional (ALLISON; HALPERIN, 1972). Além disso, é necessário ressaltar a criação do National Economic Council com o objetivo de servir como um *honest broker* e apaziguar divisões e coordenar o posicionamento das agências do Executivo em termos de política econômica.

No âmbito doméstico, a polarização entre as preferências das grandes corporações e dos sindicatos e grupos ambientais contribuiu para a própria divisão existente no Congresso e dificultou o esforço de “triangulação” por parte do Presidente. A relação conflituosa entre grupos como a AFL-CIO, o Business Roundtable e o US Chamber of Commerce, por exemplo, foi notável durante as discussões sobre a extensão do *fast-track*, autoridade delegada ao Presidente e que exige que acordos comerciais negociados sob suas disposições sejam votados no Congresso sem a possibilidade de criação de emendas por parte dos representantes. Some-se a isso a necessidade de lidar com as diferentes visões dentro do próprio Executivo e é possível notar que o processo político é, em boa parte, um processo caracterizado pela capacidade e pela possibilidade de coordenação entre os principais atores do processo decisório no qual o Executivo e o Presidente exercem ao mesmo tempo a função de formuladores e lobistas frente ao Congresso.

1.5 Plano da Dissertação

Feitas a exposição dos objetivos, problema de pesquisa, justificativas, metodologia introdução e contextualização, com a devida síntese bibliográfica do trabalho, o segundo capítulo trata do processo decisório em política externa comercial nos Estados Unidos.

Primeiramente será feita uma breve retrospectiva histórica, para que então seja possível analisar os modelos e atores para análise de política comercial, incluindo as abordagens centradas em coalizões. Após a análise desses modelos, entra em cena o quadro analítico que servirá de guia para a parte empírica. No capítulo seguinte faz-se uma análise do primeiro mandato do governo Clinton, sendo oferecida, antes do mais, uma observação sobre o contexto político e institucional em que se situava o governo, logo seguindo para a análise da aprovação do NAFTA (1993), e a relação entre EUA-China e EUA-Japão entre 1993 e 1996 e entre 1993 e 1995. O capítulo 4 trata do segundo mandato de Clinton e de seus eventos mais relevantes, quais sejam, as relações EUA-China durante a segunda parte do governo, culminando na normalização das relações comerciais com aquele país em 2000, a reunião ministerial em Seattle, bem como a tentativa de extensão do *fast-track* em 1997, tudo isso precedido pela devida contextualização. Por fim, fecha-se o trabalho com as conclusões obtidas a partir da pesquisa.

2 POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL E POLÍTICA DOMÉSTICA: ATORES E MODELOS

Cohen, Paul e Blecker (2003, p. 127, tradução nossa) afirmam que “o processo decisório é arte e não ciência”, ressaltando a fragmentação do processo decisório em política comercial nos Estados Unidos. Além disso, segundo Alice Rivlin – Diretora do Office of Management and Budget entre outubro de 1994 e abril de 1996 – tal qual citado por Destler (1996, p. 2, tradução nossa), o processo de formação de política comercial é “tão fragmentado e complicado que é quase impossível explicar o seu suposto funcionamento para quem não conhece o processo, muito menos a forma como ele de fato funciona”. Diversos esforços já foram feitos até o momento para tentar dar sentido a esse processo e é com base na análise de tais esforços que será possível situar este trabalho dentro da literatura de política comercial e, mais amplamente, de política externa econômica. Tal análise também permitirá fazer uso dos instrumentos já desenvolvidos e apontar possíveis lacunas e contribuições. Este capítulo trata dos principais atores e instituições envolvidos na política externa comercial norte-americana, bem como os modelos utilizados para sua análise, tendo como foco o Executivo, o Congresso e os principais grupos de interesse envolvidos em política externa comercial.

2.1 Atores do processo decisório em política comercial nos Estados Unidos

Existe um balanço que deve ser mantido entre os objetivos nacionais e internacionais norte-americanos no que diz respeito à política comercial, sendo que a necessidade de se ajustar de forma a manter esse balanço traz à tona uma série de preferências divergentes dentro e fora do governo (DESTLER, 1980). Esse balanço se altera de acordo com o contexto histórico e institucional (GOLDSTEIN, 1986; GOLDSTEIN, 1993; MENDONÇA, 2011) sendo, assim, importante analisar as funções das agências burocráticas e as preferências do Congresso e dos grupos de interesse envolvidos no processo de um ponto de vista dinâmico, para que se possa entender as motivações por trás das mudanças nas instituições e preferências de tais atores. Essa contextualização é importante pois, por diversas vezes, uma análise fora do contexto pode oferecer uma visão míope dos eventos em política externa comercial.

2.1.1 Grupos de interesse

“Em termos de política comercial, o setor privado é um parceiro informal no processo de *decisionmaking* em todos os países democráticos” (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003, p. 123, tradução nossa). Considerando que não todos os oficiais do governo são especialistas nos assuntos dos quais tratam e que política comercial tem um componente doméstico muito forte, é natural que esses grupos participem do processo, principalmente através do compartilhamento de conhecimento. Duas fontes muito importantes de conhecimento são providas por eles: em primeiro lugar, conhecimento sobre a situação dos negócios e dos setores em que atuam e, em segundo, a experiência de antigos membros que se tornam oficiais do Executivo (*revolving doors*) (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003, p. 123).

Além disso, no processo decisório dos EUA, os grupos de interesse apresentam impacto ao 1) contribuir para a campanha de seus representantes; 2) acionar o “alarme de incêndio” sempre que o Executivo extrapolar os limites previstos por lei; 3) ligar e expandir questões (*framing*) de maneira a exercer influência sobre os representantes. Outra estratégia também muito usada é a chamada campanha a nível de base, ou *grassroots*, que inclui estratégias de comunicação de *advocacy* através de propagandas, chamadas telefônicas, *kits* e encontros diretos com representantes. No caso dos EUA, tanto certas instituições no Executivo quanto o Congresso apresentam grande permeabilidade à participação de grupos de interesse, da mesma forma como os representantes do Congresso constantemente calculam a melhor forma de chegar à reeleição e acabam, principalmente próximo da votação, levando mais em conta as preferências desses grupos.

Em relação às empresas norte-americanas, uma série de mudanças foi notada nos anos 70 e 80 frente aos desafios internacionais que se apresentavam aos EUA, as principais sendo: maior número de indústrias buscando a ação governamental. Não só a indústria têxtil ainda exercia forte pressão sobre o governo, como também outras empresas com menor grau de competitividade relativa se mostraram mais inclinadas a buscar proteção. De outro lado, as empresas mais competitivas passaram a buscar maior participação nas decisões do governo no que diz respeito à política comercial, em apoio à liberalização comercial, sendo representadas pelo Emergency Committee for American Trade (ECAT), Business Roundtable e US American Chamber of Commerce. Essa maior participação de ambos os lados reflete a maior

internacionalização da economia norte-americana, realçando as possibilidades de ganhos e perdas para a indústria norte-americana. Outra característica interessante observada por Destler (2005) é a maior participação de grupos de interesse representando empresas que se beneficiavam de exportações e importações para usuários finais, que constantemente se alinhavam com o *lobby* de firmas internacionais para contrapor medidas protecionistas. Ao mesmo tempo, afirma o autor, o setor têxtil, apesar de sua força, parecia estar gradualmente perdendo “sua força e argúcia política”, enfraquecendo a força da coalizão anti-livre-comércio, ainda que houvesse um maior número de empresas buscando a proteção do governo.

Esse período apresenta aspectos aparentemente contraditórios envolvendo, de um lado, a busca por barreiras ao comércio internacional e, de outro, a defesa da liberalização econômica. Mesmo as indústrias mais competitivas passaram a exigir reciprocidade específica, ou seja, passaram a exigir que, em troca da abertura do mercado de setores específicos da economia norte-americana, houvesse necessariamente abertura por parte dos países com os quais o EUA negociava, caso contrário as indústrias desses setores se posicionariam até mesmo a favor de sanções como punição (DESTLER, 2005; MILNER; YOFFIE, 1989). Mesmo essas empresas mais competitivas passaram a sofrer a pressão da concorrência de firmas estrangeiras e apresentaram perda relativa de competitividade perante suas contrapartes. Para tais empresas e para outras menos competitivas, o livre-comércio em casa e o protecionismo no exterior seriam o pior resultado possível. Nesse ambiente, houve uma tendência ao aumento da distribuição de remédios legislativos e de busca do deslocamento do centro de gravidade do processo decisório para o Executivo com o objetivo de minar a coalizão contrária ao livre-comércio sem perda excessiva de poder político por parte do Presidente (MILNER; YOFFIE, 1989). Além disso, foi possível notar uma tendência de maior assertividade contra práticas “injustas” por parte de outros países. Para as indústrias mais competitivas, entretanto, há um *trade off* entre a necessidade de abertura de mercados externos, fazendo até mesmo uso de sanções, e o temor da retaliação por parte dos países com os quais se negocia.

Como dito anteriormente, a abertura das fronteiras nacionais potencializa tanto a possibilidade de perdas quanto de ganhos para as empresas norte-americanas mais competitivas, que buscam por excelência a liberação comercial em um nível global por mais que temperada pela busca da reciprocidade específica. Assim, da mesma forma como há pressões em favor de medidas de “blindagem”, há grupos empresariais marcados pela crescente competitividade no âmbito internacional, afetados positivamente pela internacionalização da economia norte-americana, que resistem às pressões protecionistas por parte de outras

indústrias menos competitivas e que alcançaram poder de *lobby* comparável ao das indústrias protecionistas. Chorev (2010, p. 59) ressalta, ainda, que por mais que a ação coletiva seja mais fácil de ser alcançada por parte dos grupos prejudicados pelo comércio, também seria mais fácil para o governo dividir essas indústrias, uma vez que a proteção dada a uma firma não produz externalidades positivas para outras. Assim, “a natureza concentrada dos benefícios significava que era possível dividir a coalizão protecionista com de custos relativamente triviais” (CHOREV, 2010, p. 59, tradução nossa). Em suma, nos dias atuais, os grupos pró e anti-livre-comércio se colocam em pé de igualdade, fazendo com que muitas vezes haja um *lobby gridlock*, ou seja, um entrave por conta da possibilidade de que cada um dos lados neutralize as ações do outro (DESTLER, 2005).

Outro ator que hoje detém grande poder para influenciar os resultados em política comercial são os sindicatos. Segundo Velut (2009, p. 51), a alteração da política comercial dos EUA após a crise de 1929 estimulou o crescimento das indústrias voltadas para a exportação, que por conta do seu crescente número de membros em sindicatos, acabou influenciando o afastamento das uniões sindicais de uma posição protecionista. Segundo Destler (1998, p.389 apud GRISWOLD, 2010, tradução nossa), os sindicatos se tornaram “um membro consistente e confiável da coalizão a favor do livre-comércio e que encontrou um lar confortável no Partido Democrata”. O apoio dessas instituições à liberalização comercial seguiu lado a lado com o desenvolvimento industrial e com as políticas econômicas dos EUA durante a primeira metade do século XX.

Uma série de leis no começo do século XX, como o Clayton Act de 1914, o Wagner Act de 1935 – que criou o National Labor Relations Board (NLRB) para fazer cumprir as regras sobre comércio injusto – sinalizava a ascensão de políticas de proteção social, mas enquanto o New Deal havia dado cobertura para os trabalhadores norte-americanos, o fracasso do *health-care* de Truman e a passagem de uma lei anti-união, a Taft-Haley, em 1947, mostrou os limites da coalizão a favor do *welfare state*. Entretanto, foi somente nos anos 70 que a posição dos sindicatos em relação ao comércio passou a se alterar. Em um relato sobre a primeira conferência da AFL-CIO sobre comércio internacional, que ocorreu em Washington nos dias 19 e 20 de maio de 1970, os sindicatos apontaram aspectos que deveriam ser levados em consideração pelo governo no tema de comércio internacional. A base de seu argumento enfatizava as dificuldades por conta do aumento da importação e dos investimentos externos de empresas americanas no exterior, que causava o fechamento de plantas e demissão em massa dentro dos EUA. Entretanto, ao invés de aumento de tarifas, enfatizavam-se restrições sobre

importações, evitando-se, dessa forma, quaisquer alusões ao protecionismo puro e simples. O argumento era o de que, num mundo onde a transferências de plantas de um lugar para outro ocorre cada vez em maior escala, a economia clássica já não explica os resultados do comércio internacional de maneira satisfatória (SHELTON, 1970).

Havia, entre os sindicatos, acordo em relação ao motivos pelos quais a posição comercial dos EUA estava mudando, motivos esses que também estavam envolvidos na alteração da preferência dos grupos empresariais e dos partidos, e nas pressões para a reorganização do Executivo norte-americano: 1) parcela menor dos EUA no comércio mundial; 2) superávit cada vez menor; 3) expansão da importação de manufaturas; 4) reconstrução de economias atingidas pela guerra; 5) emergência do CEE; 6) mais rápida internacionalização da tecnologia. A pressão competitiva lançada por novos centros de crescimento na Ásia e Europa Ocidental e a perda de dinamismo da economia dos EUA geraram um processo de desindustrialização e inchaço do setor de serviços que, por sua vez, minou a base do poder dos sindicatos, baseado na força em termos de número e identidade dos trabalhadores *blue-collar* (ROSS, 2000).

A competição com os produtos importados estimulou a busca de mão-de-obra mais barata e *outsourcing*, ao passo que contribuiu para diminuir o número de trabalhadores sindicalizados como resposta à pressão das empresas estrangeiras e da consequente necessidade de diminuição dos custos por parte do empresariado. Em contrapartida, como apresentado por Ruggie (1997), um estudo do Departamento de Comércio dos EUA calculou o saldo da balança comercial dos EUA combinado com o saldo líquido das vendas das multinacionais americanas fora do país menos o saldo líquido das vendas de companhias estrangeiras instaladas nos EUA e indicou, entre 1981 e 1991, um saldo positivo crescente em favor dos Estados Unidos que variou de US\$ 8 bilhões até US\$ 24 bilhões e que serviu de contrapeso às perspectivas desalentadoras acerca do déficit comercial dos EUA. Assim, enquanto a mobilidade do capital serviu para que as empresas contornassem as perspectivas catastróficas da situação econômica estadunidense, o trabalho, naturalmente menos móvel, sofreu com o deslocamento de plantas para o exterior. Essa pressão estimulou o posicionamento contra a liberalização comercial por parte dos sindicatos. Um dos marcos desse processo de mudança do posicionamento dos grupos sindicais foi o apoio ao Burke-Hartke Act de 1971, que enfraqueceu os incentivos ao investimento externo e levantou certas barreiras a importações. Ante esse plano de fundo, a visão compartilhada era a de que seria necessário reforçar negociações com base na

reciprocidade. Se o Japão, por exemplo, protegesse seu mercado, o EUA também deveria proteger.

Além disso, como dito por Ross (2000, p.82, tradução nossa), “a intensificação da internacionalização econômica acabaria por aumentar a vulnerabilidade dos sindicatos do ocidente porque ele acabava com o insulamento das economias políticas nacionais. *Spillovers* advindos do maior volume de comércio, mercados financeiros globalizados [...] reduziram a efetividade das políticas nacionais”. Medidas a serem utilizadas a favor dos trabalhadores incluíam quatro pontos: 1) regulação de corporações internacionais; 2) *enforcement* de padrões internacionais de trabalho; 3) melhoria dos programas de *trade assistance adjustment*; 4) outros remédios legislativos como *antidumping* ou cláusula de escape (VELUT, 2009, p. 55).

Esse posicionamento contrário ao livre-comércio se consolidou durante o governo Reagan. A pressão inflacionária da década de 70 criou um ambiente adequado às grandes empresas que defendiam alívio regulatório e privatização e, da mesma forma, Reagan foi eleito com uma base eleitoral constituída de grandes empresas pouco interessadas em manter altos níveis de proteção ao trabalhador. Para complementar, frente a essa política muito alinhada às grandes empresas, os Democratas utilizaram como estratégia justamente deslegitimar as políticas Republicanas e criar uma base comum para uma estratégia econômica nacionalista (SHOCH, 2001). Esse posicionamento deu ainda mais solidez para a oposição dos grupos sindicais ao livre-comércio. Na esteira da mudança de posicionamento dos grupos sindicais, os grupos de defesa do consumidor representados por ativistas como Ralph Nader se posicionaram de maneira mais hesitante em relação à liberalização comercial, por receio de ofender os sindicatos. (DESTLER, 2005).

Um aspecto organizacional, por sua vez, havia enfraquecido os grupos sindicais: na época em que prevalecia o *welfare state*, a efetividade dessas instituições era contingente à sua capacidade de organizar barganha coletiva com múltiplos empregadores, o que gerou uma descentralização nesse processo de barganha que se mostraria de difícil adaptação a um contexto de maior internacionalização (ROSS, 2000). Apenas nos anos 90, principalmente, os sindicatos voltaram a de fato ganhar proeminência, segundo Destler (1990), quando passaram a se aliar cada vez mais com os grupos ambientais, formando coalizões para influenciar a política de comércio exterior.

Com relação aos grupos ambientalistas, a ligação entre comércio e meio ambiente começou a ganhar dimensão apenas a partir do fim dos anos 80, e ainda hoje muitas

organizações não têm uma posição definida em comércio exterior. A negociação e aprovação do NAFTA foi o momento no qual os ambientalistas de fato se manifestaram na área. A própria relação conceitual entre meio-ambiente e comércio não é tão estabelecida como é a relação trabalho-comércio internacional no caso dos sindicatos (DESTLER; BALINT, 1999).

O fato de não haver uma posição definida em termos de política comercial fez com que no seio da comunidade ambientalista houvesse uma divisão entre os mais moderados e os mais radicais, sendo que os primeiros observavam o crescimento econômico como uma força positiva capaz de atrair recursos para a proteção ambiental. Além disso, esses grupos afirmavam que conforme a renda per capita de um país aumentasse, também aumentaria a atenção dada aos possíveis impactos ambientais do comércio internacional. Outro argumento era que, conforme o país se desenvolvesse, haveria uma tendência de diminuição de práticas ineficientes que contribuiriam para a degradação ambiental, como subsídios ao setor extrativista e energético, por exemplo. Um argumento político era que, ao dar o benefício da dúvida para o governo, ao invés de manter uma posição inflexível, os grupos ambientais poderiam, na verdade, obter concessões que contribuiriam de maneira progressiva para a melhoria dos padrões ambientais a nível nacional e internacional (DESTLER; BALINT, 1999, p., 29).

Os últimos, por sua vez, acreditavam que a atividade industrial trazida pelo desenvolvimento econômico estimularia a degradação ambiental. Segundo eles, “os incentivos perversos do mercado levam ao uso abusivo dos recursos naturais e à rápida depleção dos recursos renováveis, que se reproduzem mais lentamente do que a taxa de lucros” (DESTLER; BALINT, 1999, p. 27, tradução nossa). Além disso, esse grupo também acreditava que a competição econômica exercia pressão negativa sobre os padrões regulatórios, que as negociações internacionais normalmente favoreciam grupos empresariais em detrimento dos ambientais e, por fim, que ainda que fosse possível internalizar os custos relacionados aos danos ecológicos, o crescimento econômico continuaria exercendo, de qualquer forma, pressão sobre os recursos naturais.

2.1.2 O Congresso

O Congresso norte-americano é apontado pela Constituição dos EUA (*Commerce Clause*) como o responsável pela regulação do comércio internacional, sendo um canal

institucional para que demandas sociais cheguem ao governo. Essa instituição pode exercer influência na política comercial dos EUA de quatro maneiras diferentes (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003, p. 121):

- 1) Votando leis de comércio (ou se negando a aprovar leis propostas pelo executivo);
- 2) Aprovando orçamentos para programas e agências;
- 3) Confirmando ou não os oficiais nomeados pelo Presidente;
- 4) Revisando e avaliando (supervisionando) as políticas e programa existentes e em desenvolvimento.

A atribuição dada ao Congresso de lidar com o comércio internacional tem como interesse evitar a criação de facções que poderiam dominar todo o sistema político norte-americano e resultar em uma tirania das minorias, sendo que para isso os congressistas formariam coalizões específicas para lidar com as particularidades do comércio internacional (VIGEVANI et al, 2007). É justamente por isso que no processo de aprovação de leis entra uma série de consultas públicas, possibilidade de emendas, assinatura do Presidente, etc. Em linhas gerais, o processo de votação de uma lei de comércio nos EUA ocorre da seguinte maneira:

- 1) Um projeto de lei que diz respeito a questões comerciais é introduzido pela Câmara dos Representantes, de acordo com o Artigo 1, Seção 7, Cláusula 1 da Constituição dos EUA;
- 2) Logo após há o processo de indicação do projeto de lei para o(s) comitê(s) de jurisdição;
- 3) Logo após, lançam-se os *hearings*, sobre aspectos da legislação introduzida;
- 4) Em seguida, há os chamados *mark-up*, através dos quais a legislação pode receber emendas e para a votação a nível dos comitês;
- 5) O House Rules Committee lança as regras que governarão o debate sobre o projeto de lei (que pode ser aberto – com possibilidade de emendas –, fechado – sem possibilidade de emendas –, ou fechado modificado – apenas algumas emendas são permitidas), regras essas que devem ser votadas na Câmara dos Deputados;
- 6) Logo após, há o debate e votação do projeto na Câmara, bem como das suas emendas, sendo que o projeto requer maioria simples para ser aprovado.

Finalizada essa etapa, há:

- 7) A indicação para os comitês que têm jurisdição sobre a questão no Senado;

- 8) Há também os *hearings*, *mark-ups*, e votação a nível dos comitês, tal qual no caso da Câmara dos Deputados. Como o Vice-Presidente também serve como Presidente do Senado, seu voto serve para critérios de desempate. Note-se, entretanto, que não há regras que governarão o debate no caso do Senado. O Senado pode acabar com o projeto de lei através do chamado *filibuster*, que nada mais é do que um debate estendido no qual os oponentes do projeto não abrem caminho para a votação. Uma maioria de três quintos é necessária para terminar um *filibuster*. Em sequência, caso o projeto aprovado no Senado seja idêntico àquele aprovado pela Câmara dos Deputados, o que ocorre poucas vezes, envia-se o projeto para o Presidente, caso contrário cria-se um comitê de conferência para discutir as possíveis mudanças no projeto;
- 9) O projeto adotado pelo comitê de conferência é votado na Câmara e no Senado, não sendo permitidas emendas nesse momento. Finalmente, o Presidente assina ou veta o projeto. Caso o Presidente assine, o projeto virará lei, caso contrário, o projeto volta para o Congresso, que poderá anular o veto do Presidente por uma maioria de dois terços (WASHINGTON TRADE REPORT, 2014).

Tradicionalmente, após a fase de negociação de um acordo internacional como o NAFTA, por exemplo, o tratado passa pelo processo de ratificação, cabendo, dessa forma, a cláusula sobre tratados, presente no Artigo 2, Seção 2, Cláusula 2 da Constituição dos EUA que determina que “[o Presidente] terá o poder, pelo e através do Conselho e do consentimento do Senado, de fazer tratados, contanto que dois terços dos senadores concordem”. Nesse processo, observa-se:

- 1) A submissão presidencial do tratado a ser analisado pelo Senado. Todos os tratados, independentemente de sua natureza e conteúdo, passam primeiro pelo Comitê de Relações Internacionais do Senado, que organizará *hearings*;
- 2) Após a introdução e análise, o comitê recomenda (ou não) o conselho e consentimento do Senado juntamente com uma resolução de ratificação que dispõe de possíveis condições através das quais o Senado deve analisar o tratado;
- 3) O Senado pode adicionar emendas aos tratados através da exclusão, modificação ou adição de artigos ou através de reservas (alterações dos compromissos dos EUA sem necessariamente mudar o texto do tratado - exigem o consentimento dos outros países envolvidos) e entendimentos (declarações interpretativas que clarificam provisões mas não as alteram);

- 4) Após a aprovação por no mínimo 67 votos ou dois terços do Senado, o Presidente pode então ratificá-lo e promulgá-lo.

O Senado não tem a obrigação de votar um tratado, sendo que a iniciativa pode ser retirada pelo *chairman* do Comitê de Relações Internacionais do Senado ou ainda ser sujeito a um *filibuster* (WASHINGTON TRADE REPORT, 2014). Autoridades conferidas ao Presidente, como o *fast-track*, cujos procedimentos serão comparados com os relativos à ratificação e à aprovação de leis logo abaixo, conferem maior grau de credibilidade ao Executivo ao simplificar o processo e impedir a criação de emendas.

Nota-se, assim, que no processo político norte-americano a grande quantidade de pontos de veto e consultas faz com que seja muito mais difícil aprovar uma lei do que barrá-la, o que facilitaria a derrota de possíveis facções que poderiam colocar em risco o sistema democrático dos EUA, conforme acreditavam os Federalistas. Importante ressaltar que o processo descrito é simplificado. Um projeto de lei pode ser votado inicialmente no Senado e depois ir para a Câmara dos Deputados ou pode, por exemplo, entrar como emenda em outro projeto de lei, algo muito recorrente como se verá no decorrer deste trabalho.

Apesar de sua missão constitucional como regulador do comércio, desenvolvimentos históricos influenciaram tanto a participação do Congresso na política de comércio exterior, quanto as próprias preferências dos partidos políticos norte-americanos. Autores com foco na influência das ideias e das instituições sobre a política comercial (GOLDSTEIN, 1986; 1993) afirmam que até 1934, com a aprovação do RTAA, a política comercial cabia predominantemente ao Congresso, tal qual previsto na Constituição norte-americana e que, nesse arranjo, grupos protecionistas, com alta capacidade de mobilização tinham suficiente alavancagem para exigir políticas de cunho protecionista (veja-se Figura 1). Entretanto, a partir do início da década de 1930 estabeleceu-se uma relação entre o agravamento dos efeitos da depressão de 1929 e a Lei Smooth-Hawley de 1930, criando-se a ocasião adequada para o surgimento de um “viés liberal” na mente dos *policymakers* norte-americanos (GOLDSTEIN, 1986; 1993). Para isso foi essencial a figura de Cordell Hull, secretário do Estado, e sua ideia de que o livre-comércio era um elemento de estabilidade nas relações entre as nações. Isso não obscureceu o fato de que interesses protecionistas ainda tinham um amplo acesso ao sistema (MUNDO, 1999), fazendo com que o liberalismo norte-americano fosse temperado pela considerável possibilidade de acesso a medidas de proteção tanto por parte da indústria quanto da agricultura.

Além do mais, a manutenção de vias para salvaguardar os grupos domésticos era uma medida necessária para “proteger” o Congresso da pressão por parte de seu eleitorado, da mesma forma como o era a delegação de funções para o Executivo, num exercício de *blame avoidance* (DESTLER, 2005). Apesar dessas iniciativas de proteção do Congresso, seu caráter liberal encontrava seus limites na falta de interesse em dar apoio ao projeto de um International Trade Organization (ITA) e no posicionamento hesitante mesmo frente à proposta mais modesta incorporada sob a forma do GATT (MUNDO, 1999), por exemplo. Esse posicionamento liberal mas vacilante tomava lugar mesmo considerando (1) a força da economia norte-americana no imediato pós-guerra, (2) a ausência de competidores internacionais de peso e (3) a pequena dimensão relativa das empresas com interesses em práticas consideradas protecionistas.

Nos primeiros anos pós-2ª Guerra, houve maior grau de partidarismo considerando os posicionamentos doutrinários dos Republicanos e Democratas. Durante o período entre 1945 e 1951, uma vez que nenhum dos partidos mostrava flexibilidade em relação a suas preferências em política comercial, os sucessivos momentos de governo dividido e unificado influenciaram as ocasiões nas quais houve maior ou menor grau de partidarismo (SHOCH, 2001, p. 61). A partir de então, até 1961, notou-se um aumento da complexidade do posicionamento do Congresso em relação a questões de política comercial e uma alternância entre posicionamentos bipartidários e partidários. O domínio Republicano da presidência e do Congresso não apontou para uma tendência protecionista, em parte por conta do “viés liberal” instaurado no governo dos EUA e em parte por conta da maior importância das indústrias afetadas positivamente pelo comércio internacional e que eram parte do eleitorado Republicano.

No entanto, a partir dos anos 60, os estados Unidos passaram a apresentar um crescente déficit do balanço de pagamentos, assim como já se anunciava a ascensão econômica europeia e japonesa, desenvolvimentos que estimularam o aumento da voga protecionista dentro do Congresso norte-americano. Ao mesmo tempo, entretanto, havia um posicionamento ainda em sua maioria favorável ao internacionalismo dentro do Congresso e do Executivo norte-americano. Para os *policymakers* norte-americanos seria necessário a busca de uma solução que ao mesmo tempo fosse capaz de lidar com a questão do balanço de pagamentos e que não tivesse altos custos políticos, como os que adviriam de um aumento da taxa de juros, por exemplo. Mais do que isso, considerando que as importações norte-americanas criavam estímulo para a movimentação da economia mundial, quaisquer restrições poderiam ser o estopim para uma crise nas economias aliadas. Por isso, o livre-comércio e o incentivo às exportações seriam as melhores opções (VIGEVANI et al, 2007). Dessa forma, apesar da pressão dos grupos de

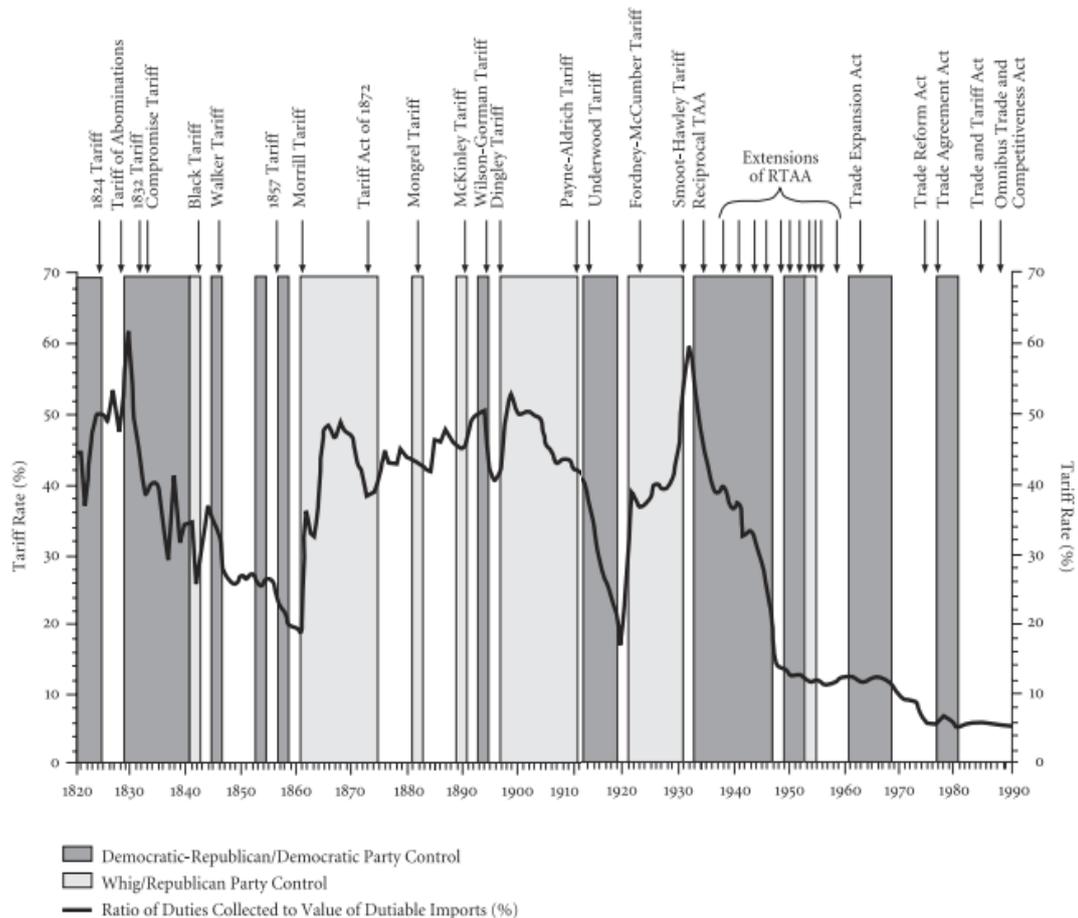
interesse em favor da mudança das leis de comércio dos EUA como resultado de uma Europa vista por eles como concorrente, durante toda a década de 60 os europeus foram encarados pela administração como aliados. Mantinha-se, por parte dos EUA, a opção pela liberalização unilateral como “exemplo” para a abertura dos países aliados. Para a soluções dos problemas internacionais norte-americanos excluía-se, dessa forma, a possibilidade de soluções unilaterais como barreiras a importações, restrição ao fluxo de capital privado, etc. Mantinha-se, em outras palavras, a relação próxima entre política externa e comercial nos EUA, sendo que o Trade Expansion Act de 1962 marcou um maior consenso entre Republicanos e Democratas sobre a importância do livre-comércio (SHOCH, 2001).

Essa opção pelo internacionalismo não significa que mudanças no âmbito doméstico não ocorreram em vista da deterioração da posição competitiva dos EUA. A mudança das condições econômicas do eleitorado estimulou as empresas norte-americanas a buscarem ainda mais o recurso da proteção para se blindarem do período de turbulência, atitude que teve reflexos no partido Democrata, que se mostrou mais hesitante em relação ao tradicional posicionamento favorável ao livre-comércio, principalmente após a AFL-CIO apresentar-se como a mais nova força contrária ao livre-comércio (MUNDO, 1999)⁶. Não somente a posição dos Democratas passou a se alterar durante os anos 60 e 70, mas os próprios Republicanos passaram progressivamente a se posicionar em favor da ideologia do *laissez-faire*, uma vez que aumento dos fluxos comerciais e interdependência norte-americana construíram o plano de fundo para a internacionalização das indústrias que lhes serviam de base eleitoral⁷. Baldwin (1996) também afirma que os Republicanos passaram a aceitar o livre-comércio como um caminho desejável já a partir de meados dos anos 50, enquanto os Democratas se posicionavam de maneira mais hesitante no que diz respeito à liberalização comercial principalmente a partir dos anos 60, por conta da mudança de posicionamento da AFL-CIO. Do lado Republicano, Baldwin (1996, p. 14) também afirma que parte do suporte em favor do Trade Act de 1974 foi devido aos superávits notados na agricultura, setor que intensificou sua competitividade internacional a partir dos anos 70.

⁶ O posicionamento favorável ao livre-comércio por parte dos Democratas, segundo Baldwin (1996, p. 7, tradução nossa), tinha como base o fato de que “Democratas associavam altas tarifas com rendas de monopólio para os ricos e baixas tarifas com preços baixos para os bens consumidos pelo cidadão médio”. Acreditavam, além dos mais que baixas tarifas por parte dos Estados Unidos estimularia a adoção de baixas tarifas por parte de outros países o que, por sua vez, ajudaria a expandir as exportações norte-americanas, principalmente de produtos agrícolas.

⁷ Até o início dessa mudança de posicionamento, a visão dos Republicanos era baseada na visão mercantilista de que a manutenção de altas barreiras tarifárias promoveria o desenvolvimento econômico doméstico, bem como um alto nível de vida nos Estados Unidos (BALDWIN, 1996, p. 9).

Gráfico 1 - Níveis tarifários e leis comerciais mais importantes de acordo com o controle partidário (1820-1990)



Fonte: Shoch (2001, p. 274-75).

O principal motivo que explica essa reversão, segundo Shoch (2001, p. 66), foi a mudança histórica nas bases geográficas dos dois partidos, algo produzido por fatores políticos exógenos e mudanças industriais regionais. Antes de 1950, a força do partido Republicano estava concentrada no nordeste e meio-oeste dos EUA, sendo que o partido era favorável às altas taxas de importação desejadas pelas indústrias dessas regiões. Os Democratas, por sua vez, tinham sua base eleitoral no sul exportador. Com o New Deal e o que Shoch chamou de “clarificação das imagens nacionais dos partidos”, essa base eleitoral se inverteu. Ao mesmo tempo, as estruturas industriais regionais estavam se alterando, com o aumento da eficiência e competitividade do sul, oeste e das regiões das planícies e Montanhas Rochosas, inclusive com o desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia no oeste. Esse processo foi gradual, mas pôde ser bem notado quando, já na votação do Trade Reform Act de 1974, apenas 17 dos 149 Democratas de estados do norte presentes na Câmara votaram a favor da lei.

Para dar ainda mais força às pressões protecionistas, as negociações com a Comunidade Econômica Europeia e com os países do Terceiro Mundo se mostravam cada vez mais difíceis no que diz respeito à obtenção de concessões, fazendo com que já em 1964, durante a Rodada Kennedy, crescesse o sentimento protecionista do Congresso, de modo que ainda em 1967, 729 projetos de lei na Câmara e 19 no Senado foram introduzidos propondo a criação cotas a importações (VIGEVANI et al, 2007, p. 82). Nesse contexto de pressão cada vez maior dos grupos de interesse domésticos, o Congresso passou a ter um posicionamento mais assertivo no que diz respeito à política comercial e a erosão da lealdade partidária avançou ainda mais. Foi em 1970, entretanto, que a tendência de maior assertividade dos grupos de interesse em relação ao comércio internacional ganhou *momentum* por conta da inflação fora de controle após o fim da paridade ouro-dólar, o que, por sua vez, trouxe reflexos diretos sobre as preferências do Congresso. Além disso, a distensão da Guerra Fria, ao enfraquecer a relação política comercial – política externa, indicou que haveriam oportunidades políticas para o desenvolvimento de ideias de cunho mais nacionalista (VIGEVANI et al, 2007, p. 199)

Na segunda metade dos anos 70 o protecionismo se mostrava uma opção viável frente à trágica situação econômica dos Estados Unidos, situação essa que gerou um contexto de insegurança social pelo qual o comércio internacional era visto como um dos principais responsáveis. Um número crescente de empresas norte-americanas deixou os EUA para instalar novas plantas no México, em busca de mão-de-obra mais barata, aumentando mais ainda esse sentimento de insatisfação com o comércio internacional. Ganhava força, nesse período, o discurso voltado para o combate ao *unfair trade*, tanto que o governo de Nixon chegou a ser considerado uma “revolução nacionalista” (VIGEVANI et al, 2007, p. 125).

Através do Trade Act de 1974 foi possível a criação de um instrumento que se de um lado refletia o interesse do Congresso em delegar funções para o Presidente, de outro reiterava a necessidade de consultas intensivas ainda que informais com a Câmara e com o Senado para a votação de acordos a serem negociados. O *fast-track* delegaria funções para que Executivo também pudesse negociar barreiras não-tarifárias, considerando que a autoridade até então existente permitia a negociação apenas de barreiras tarifárias. O *fast-track* dá credibilidade à posição negociadora do Executivo ao impedir a criação emendas por parte do Congresso. Apesar dessa delegação de poderes por parte do Congresso, a autoridade exigiria constante interação entre Congresso e Executivo por meio de reuniões chamadas de *non-markups* ou *mock-markups* com o objetivo discutir o posicionamento do Congresso em relação ao andamento das negociações comerciais.

Para requerer o instrumento, 1) o Presidente deve informar o Ways and Means e o comitê de finanças do Senado sobre sua intenção de lançar negociações comerciais com outros países pelo menos sessenta dias antes do início do seu início; 2) após receber essa notificação, esses comitês têm até sessenta dias para decidir sobre a delegação a autoridade ao Presidente (por um período específico de tempo) ou votar uma resolução para que o pedido não seja aprovado sendo que, caso essa resolução não seja aprovada, a autorização para fazer uso do *fast-track* é concedida; 3) até noventa dias antes de assinar um acordo negociado sob o *fast-track*, o Presidente deve informar a Câmara e o Senado de sua intenção de fazer parte; 4) após assinar o acordo, o Presidente submete ao Congresso uma cópia, um projeto de implementação (*implementation bill*) feita com os congressistas, e outras informações acerca de como o acordo atinge os objetivos econômicos norte-americanos; 5) o Congresso tem noventa dias para considerar o que foi acordado e votar, sem a possibilidade de emendas; o debate final é limitado a vinte horas e uma maioria simples é suficiente para a aprovação (JONES, 1995, p. 176).

Ressalte-se que “[...] a regra que impede a criação de emendas não leva em consideração a autoridade substancial que os comitês têm em moldar o projeto de implementação *antes* de sua introdução pelo Presidente” (WASHINGTON TRADE REPORT, 2014, tradução nossa) através dos *mock-markups*. Um dos aspectos mais importantes do *fast-track* é a necessidade de que haja votação em até noventa dias, procedimento que impede *filibuster* por conta do Senado. Além disso, o comitê não pode barrar o projeto, mas deve relatá-lo para a Câmara (WASHINGTON TRADE REPORT, 2014).

Tabela 1 - Diferença entre o processo de ratificação de acordos comerciais sob autoridade do *fast-track* comparado a outros tipos de tratados

Acordos comerciais com <i>fast-track</i>	Outros tipos de tratados
Não recebem emendas	Podem receber emendas
Exigem maioria simples para ratificação	Exigem maioria de dois terços para ratificação
Há prazos bem delimitados para o processo de votação	Não há prazos bem definidos para o processo de votação
São votados tanto no Senado quanto na Câmara	São votados apenas no Senado

Fonte: Adaptado de Jones (1995).

O Trade Act de 1974 também buscava aumentar a transparência do Executivo no trato de questões comerciais, exigindo relatórios amplos e detalhados sobre política comercial. Os comitês teriam acesso a informações do USTR, fariam recomendações, o ACTPN⁸ deveria enviar relatórios ao Presidente e Congresso e os membros dos comitês opinariam se os acordos beneficiavam ou não seu setor e os Estados Unidos. Aprofundou-se também o interesse aumentar a interlocução entre o setor privado e o STR, dando “mais transparência e mais legitimidade ao negociador norte-americano, fortalecendo-o como vetor de representação de interesses domésticos” (VIGEVANI et al, 2007, p. 144).

Através do Trade Act, o Congresso também ganhou assertividade não só no contexto menos publicamente saliente que é a política comercial, mas também no âmbito das políticas públicas como um todo, principalmente após Watergate e o fracasso da decisão presidencial de enviar tropas para o Vietnã. A partir desse momento, críticas consideráveis ao que se chamava de “presidencialismo imperial” forneceram o contexto sobre o qual o Congresso passou a recobrar muitas das funções anteriormente delegadas ao Presidente (PASTOR, 1982). Essas mudanças e maior assertividade tomaram corpo por meio de uma ampla reorganização do Congresso e das suas relações com o Executivo. Quatro mudanças principais foram notadas por Vigevani et al (2007, p. 149): 1) a eleição para a presidência dos comitês e sub-comitês seria por voto, não por senioridade; 2) houve a fragmentação da autoridade dos comitês em sub-comitês, diminuindo o poder dos comitês Ways and Means e de Finanças, tradicionalmente favoráveis a medidas de liberalização comercial favorecidas pelo Presidente. Essas duas questões indicavam que os comitês que normalmente votavam a favor de medidas de liberalização (Ways and Means e Comitê de Finanças do Senado) perderam poder por conta dessa fragmentação e por conta da menor estabilidade conferida pela eleição por senioridade (VIGEVANI et al, 2007).

Além disso, 3) houve uma modificação de procedimentos de votação de projetos de lei, tornando a criação de emendas mais fácil e institucionalizando a votação aberta e pública por meio do *roll-call vote* e 4) os candidatos à Câmara passaram a nutrir relacionamentos diretos com os eleitores, havendo maior independência em relação aos partidos. A institucionalização da votação aberta permitiria maior transparência. A quarta mudança era resultado da menor lealdade partidária já observada anteriormente e o aumento da capacidade de comunicação entre

⁸ O Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations (ACTPN) foi criado pelo Trade Act de 1974 e é um grupo de aconselhamento privado que conta com conselheiros dos setores agrícola, industrial, além de sindicatos e outros membros da sociedade civil. Novas menções ao ACTPN serão feitas na subseção sobre o Executivo.

representantes e eleitores. Além disso, esse contato direto era necessário, uma vez que, naquele momento, os partidos tinham posições muito similares em termos de política comercial (SHOCH, 2001). Com isso, criava-se “[...] a perspectiva de que a maioria dos congressistas estaria voltada para os problemas dos seus distritos e mais sensíveis aos grupos de interesse” (VIGEVANI et al, 2007, p. 151). Isso abriu mais espaço para que os grupos de interesse e o Executivo obtivessem mais concessões por parte dos representantes (BALDWIN, 1996).

Como indicado por Pastor (1982), essas mudanças reforçaram a presença do Congresso em reuniões de comércio, da mesma forma como estimularam uma grande expansão do número de funcionários e diversificação dos “sistemas de suporte” dessa instituição. Houve, em suma, uma mudança do conceito de *accountability*, maior impacto dos grupos de interesse e maior democratização do Congresso, da mesma forma como aumentou-se a capacidade de fazer políticas de maneira autônoma e de avaliar o Executivo. Essas mudanças ilustram que o Congresso não pode simplesmente ser considerado como um ator passivo no processo decisório e que durante a história da política externa comercial norte-americana houve um conflito entre a abertura do processo decisório e sua concentração no Executivo como forma de melhor regular o equilíbrio entre objetivos domésticos e internacionais dos Estados Unidos (DESTLER, 1980). Não houve, entretanto, um aumento sensível do partidarismo durante os anos 70, afirma Shoch (2001), o que indica certo grau de sucesso por parte da administração em promover mudanças que apaziguassem o furor protecionista de certos grupos do Congresso.

Durante os anos 80, o aparente declínio industrial norte-americano, bem como o déficit com o Japão, a formação da comunidade europeia e o desgaste do apoio público à liberalização do comércio solidificaram as condições para que o Congresso dos Estados Unidos se mostrasse mais hesitante em relação à política comercial. Nesse contexto, mesmo empresas antes favoráveis ao livre-comércio passaram a observá-lo com certa ressalva. Durante esses anos, as pressões protecionistas passaram a tomar um caráter diferenciado, atingindo graus nunca antes vistos, frente ao constante aumento do déficit do balanço de pagamentos dos EUA. Nesse momento, já se havia engendrado a maior onda de protecionismo desde os anos 30. Segundo Vigevani et al (2007, p. 220), nos anos 80, “[...] a redução do déficit comercial, fundamentado no campo das ideias, era relacionado como principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana”.

Fortaleceu-se a percepção, entre o Congresso e o governo, de que a abertura do mercado doméstico deveria vir necessariamente acompanhada da abertura de mercados externos e, mais do que isso, de que seria necessário buscar a reciprocidade *ex-post* para compensar a abertura

assimétrica dos EUA até então. Nesse contexto, aumentou-se o nível de partidarismo dentro do Congresso. Como dito por Shoch (2001), esse partidarismo foi amplificado pela campanha Democrata em oposição às políticas de Reagan, tanto por conta existência de um governo dividido e da conseqüente tentativa, por parte do partido da oposição, de desmoralizar o partido no poder, quanto por conta das pressões do eleitorado Democrata (em especial os sindicatos), em grande medida prejudicado pelas ações liberalizantes de Reagan.

Esse debate a favor do “nacionalismo econômico” que se dava no âmbito da política comercial foi capitalizado e influenciado pelos Democratas. Como dito por Shoch (2001, p. 77, tradução nossa), “[...] os Democratas tentaram aumentar a saliência ou expandir o escopo do conflito ao redor da questão comercial através da tentativa de retirá-lo de um subsistema isolado e lançá-lo no reino macropolítico”. Tãmanha foi a capitalização que, como é possível ver através da ilustração 1, basicamente voltou-se ao nível de polarização existente em 1927. Sem opções, a administração Reagan teve que se afastar de uma posição mais livre-cambista, adquirindo uma postura mais assertiva em termos comerciais. Como exemplo de um resultado prático, o governo japonês foi ainda mais pressionado em favor da abertura de seu mercado para os produtos dos norte-americanos. As reorganizações burocráticas exigidas pelo Congresso eram sinal desse momento de ainda maior assertividade dessa instituição. Nesse contexto, maturavam no Congresso as ideias da reciprocidade e do comércio justo. “Ganhava força no Congresso a ideia de nacionalismo econômico em contraposição ao internacionalismo e ao papel de garante de última instância do sistema multilateral de comércio [...]” (VIGEVANI et al, 2007, p. 258).

Em suma, as preferências do Congresso e dos partidos políticos, bem como o interesse dessa instituição nos rumos da política comercial mudaram muito desde o século passado. Apesar da crença de que seria necessário delegar parcela de sua autoridade em política comercial para o Executivo após a crise de 1929, o Congresso nunca de fato abandonou suas prerrogativas. Durante o tempo, buscou assegurar sua capacidade de coletar informações e avaliar criticamente as políticas de comércio de maneira independente dos recursos do Executivo. Buscou, além do mais, fazer-se presente “na decolagem e na aterrissagem”, o que significa que os congressistas deveriam ser consultados durante todo o processo de formulação de políticas (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003, p. 122).

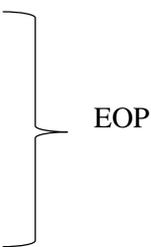
2.1.3 O Executivo

Com o aumento e maior complexidade das relações comerciais e de suas interações com outros aspectos da política externa e doméstica, uma série de atores dentro do Executivo passou a ter posição em questões de comércio internacional, como é possível notar através da tabela abaixo. Cada um dos atores envolvidos apresenta, por sua vez, diferentes preferências em termos de política externa e de comércio (veja-se Tabela 2). O Executivo, dentro do processo decisório em política externa comercial, além de formulador de políticas também serve como lobista frente ao Congresso e a ele também cabe a tarefa de implementar as políticas formuladas e aprovadas. Neste trabalho o foco é especificamente sobre os papéis de formulador e lobista exercidos pelo Executivo.

Durante a história norte-americana houve uma série de reorganizações burocráticas que criaram, reforçaram ou deram um fim a agências do Executivo. O que permanece, entretanto, é o caráter fragmentado do processo decisório que, se por um lado favorece ações com a devida legitimidade, de outro dificulta a adoção de políticas eficientes no que diz respeito a um contexto marcado por constrangimentos temporais (DESTLER; 1980).

A instituição do Executivo mais intimamente ligada à formulação, negociação e coordenação de política comercial é o United States Trade Representative. Seu embrião surgiu em 1962, através da criação do Special Representative for Trade Negotiations (STR), tendo como responsabilidade “desenvolver e coordenar a implementação da política de comércio internacional dos EUA” (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003, tradução nossa). O STR foi criado pelo Congresso numa tentativa de deslocar o Departamento do Estado do processo decisório de política comercial em favor de uma agência mais voltada para o eleitorado doméstico e não automaticamente predisposto ao livre-comércio e à necessidade de evitar conflitos com outros governos (DESTLER, 1980). A criação do STR refletiu a pressão por parte de grupos de interesse domésticos, sejam eles formados por trabalhadores, empresas ou pelo setor agrícola, em favor da “desestrategização” da política comercial.

Tabela 2– Departamentos e Agências do governo com escritórios em política externa

Department of Agriculture	Office of Energy Policy Global Change Program Office World Agricultural Outlook Board
Department of Commerce	Bureau of Economic Analysis Economic Development Administration International Trade Commission Technology Administration
Department of Energy	Energy Advisory Board Office of Nuclear Energy Technology Policy and International Affairs Office
Department of Justice	Drug Enforcement Administration Environment and Natural Resources Federal Bureau of Investigation Foreign Claims Settlement Commission Immigration and Naturalization Service
Department of State	Economic and Business Affairs Educational and Cultural Affairs International Narcotics and Enforcement Population, Refugees, and Migration Trafficking in Persons Western Hemisphere Affairs
Department of the Treasury	Bureau of the Public Debt Financial Management Service Internal Revenue Service Bureau of the U.S. Customs Service Office of Economic Policy Office of International Affairs
National Security Council National Economic Council Office of Science and Technology Policy Office of the United States Trade Representative Council of Economic Advisers U.S. Export-Import Bank Federal Reserve System Overseas Private Investment Corporation Trade and Development Agency Environmental Protection Agency Agency for International Development	 EOP

Fonte: Adaptado de Dolan (2003).

Durante o final dos anos 60, o STR passou por certo enfraquecimento, em parte por conta da presença de um representante de pouco prestígio, Carl Gilbert, *ex-chairman* da Gilette. Logo no começo dos anos 70, entretanto, o STR passou por um processo de fortalecimento, apontando para uma política externa comercial mais nacionalista. O STR virou USTR de fato em 1979, após demandas de reorganização burocrática por parte do Congresso. Uma dessas reorganizações que se havia buscado para tentar dar maior unidade à política dentro do

Executivo foi discutida durante a década de 80 e previa concentração de recursos humanos e financeiros em um único Departamento, posicionamento esse que não era visto com simpatia pelo então Presidente Jimmy Carter. Strauss, então representante de comércio, apoiava a possibilidade de expansão do USTR, mas ambos sabiam que a formação de um novo Departamento os deixaria vulneráveis a cooptação por parte de grupos de interesse e ainda aguçaria a rivalidade burocrática. A esse plano amplo de reorganização, que também incluía o fortalecimento do Departamento do Comércio, opunham-se o Departamento do Estado e do Tesouro, que perderiam parte de suas funções (VIGEVANI et al, 2007, p. 225).

Após a criação do USTR, críticas e mais críticas foram direcionadas à sua estrutura, considerada pouco capaz de, de fato, promover a expansão das exportações norte-americanas. Planejava-se, então, transferir o USTR para o Departamento do Comércio, proposta criticada por conta da falta de prestígio do Departamento e pela possibilidade de captura por parte de grupos empresariais.

Com essa reorganização, o USTR passou a ter jurisdição sobre (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003):

1. expansão das exportações dos EUA;
2. questões relacionadas ao GATT/OMC, incluindo negociações multilaterais de comércio; o posicionamento do governo em negociações envolvendo comércio e *commodities* e a proteção dos direitos dos EUA em acordos multilaterais;
3. matérias relacionadas às práticas de comércio injusto, sendo capaz de aplicar medidas *antidumping* e *countervailing duties*, por exemplo;
4. questões bilaterais e envolvendo *commodities*, incluindo questões comerciais leste-oeste;
5. questões de comércio internacional envolvendo energia;
6. matérias relacionadas a investimento direto na medida em que eles se relacionam ao comércio;
7. pesquisas sobre comércio internacional, *commodities*, e investimento direto.

Existe, dentro da instituição, os chamados *trade advisory committes*, que contam com a participação de membros da sociedade civil que aconselham o USTR. A presença desses grupos na agência lhe confere credibilidade em suas relações com o Congresso. Usando como referência um exemplo histórico, Vigevani et al (2007, p. 144) afirmam que “[s]abendo que a pressão de grupos de interesse pode influenciar em grande medida o comportamento do

Congresso, o STR [através de mecanismos que assegurassem a legitimidade] teria maiores incentivos para satisfazê-los e assim garantir a aprovação da Rodada Tóquio”. A participação de grupos empresariais nos TACs é útil para evitar que cada um desses grupos busquem influenciar o Executivo de maneira isolada das demandas de outros setores industriais. Como dito por Jones (1995, p. 202, tradução nossa) em sua análise sobre a aprovação do NAFTA, “a participação de comitês de aconselhamento em negociações internacionais é necessária para contrapor o impacto do tipo de comportamento de determinados grupos de interesse que se é pressuposto pelas teorias da escolha pública”. Através disso, é possível, em teoria, que grupos com pouco interesse no processo de liberalização tenham suas demandas ouvidas – ainda que apenas possam aconselhar o Executivo – ao mesmo tempo em que podem ser influenciados pelo Executivo a aderir às suas preferências. Assim, pode-se tanto arregimentar apoio quanto minimizar a oposição de certos grupos de interesse contrários ao processo de liberalização.

O governo consegue por meio dos TACs isolar ou cooptar grupos contrários às preferências comerciais e, através da nomeação de representantes conhecidos para os TACs, é possível passar credibilidade nos relatórios ao Congresso. Através do ACTPN é possível 1) controlar o fluxo de informações relativas ao progresso e substância das negociações, de forma que grupos favoráveis aos objetivos do USTR tenham maior acesso a essas informações; 2) identificar questões que gerem maior suporte por parte do setor privado, observando pontos que devem ser buscados de forma mais agressiva; 3) observar as questões que sofrem oposição de certos grupos, ajudando também a identificar tais grupos. Assim, o USTR conseguiria, juntamente com o Presidente, oferecer concessões e barganhar em favor de legislação favorável à liberalização comercial, sendo também possível consolidar uma base de apoio capaz de dar suporte à campanha para a aprovação de uma determinada iniciativa (JONES, 1995).

Os *trade advisory committees* devem “representar de maneira ampla os grupos e setores-chave da economia, particularmente com respeito àqueles que são diretamente afetados pelo comércio” (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003). Entretanto, existe uma defasagem em termos de membros que participam desses comitês, a maioria deles sendo representantes da indústria. Isso certamente reflete o momento no qual houve a criação do ACTPN (Trade Act de 1974), no qual o debate sobre política comercial ainda era dominado por grandes empresas exportadoras. Isso parcialmente se reflete no fato de que o USTR, apesar da busca da inclusão de elementos do movimento *fair trade* em seus *advisory committees*, ainda apresentam um “relacionamento especial” com os grupos empresariais, sendo esta a tese de Velut (2009). Não se trata, entretanto, pura e simplesmente de uma influência unilateral por parte dos grupos de

interesse, como alguns trabalhos dão a entender, uma vez que, como visto, um dos resultados da existência desses comitês é justamente a possibilidade de cooptação dos próprios membros pela administração em favor de seus objetivos.

O mesmo processo de reorganização burocrática que criou o USTR reforçou o Departamento do Comércio, que passou a ter responsabilidade pela parte operacional do comércio não-agrícola, como promoção comercial e administração de instrumentos de defesa comercial. Esse Departamento tem um mandato mais voltado para questões setoriais e tem papel de destaque quando se trata de assuntos relativos à indústria do aço ou automotiva. O Departamento do Comércio também é responsável por analisar os pedidos de *antidumping* e de direitos de compensação, por prover dados sobre mercados estrangeiros e por assessorar empresas norte-americanas na expansão de suas exportações. Também é responsável por administrar as leis de controle de exportação dos EUA, especialmente para bens de alta tecnologia de uso não-militar, e por administrar programas como o ATP (Advanced Technology Program), com o objetivo de estimular a competitividade norte-americana no setor de alta tecnologia. Por fim, o Departamento analisa o impacto das importações sobre os setores da economia norte-americana. O USTR e o Departamento do Comércio veem a liberalização irrestrita do comércio com ressalvas e por diversas vezes competem entre si por primazia nessa área (DRYDEN, 1995; COHEN; PAUL; BLECKER, 2003).

Tanto o Departamento do Estado quanto o NSC, visam, em termos de política comercial, sempre buscar observar em primeiro lugar o possível impacto da ação nos objetivos de política externa e relacionamento com parceiros-chave por parte dos Estados Unidos. No NSC, o oficial responsável por assuntos econômicos é parte importante das discussões sobre política comercial que têm um impacto considerável sobre a segurança nacional. Clinton foi capaz de melhorar a coordenação – ainda que temporariamente – a nível de política econômica internacional nomeando a mesma pessoa para os assuntos econômicos no NSC e no NEC. O Departamento do Estado analisa as consequências da política comercial sobre a relação dos EUA com outros países. O Departamento analisa a política de comércio exterior tanto a partir de escritórios regionais quanto do *Bureau of Economic and Business Affairs*. Seu posicionamento em relação ao comércio depende em grande parte da definição de interesse nacional em um determinado momento. Essas agências de política externa normalmente se posicionam, tal qual as agências macroeconômicas OMB, CEA e Tesouro, ainda que por motivos diferentes, a favor da liberalização do comércio (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003).

O Council of Economic Advisers (CEA) é administrado por um *chairman* e dois membros. O *chairman* é nomeado pelo Presidente e confirmado pelo Senado. Os membros são apontados pelo Presidente. O CEA é responsável por analisar a economia nacional em seus vários segmentos; assessora o Presidente em assuntos econômicos; analisa as políticas e programas a nível federal; faz recomendações ao Presidente sobre políticas de estabilidade econômica, dentre outros. O efeito da política comercial sobre a economia doméstica faz com que usualmente um membro do CEA (normalmente um acadêmico) se junte à mesa com o NEC para debater questões de política comercial. Além disso, o OMB, que a princípio não participa tão ativamente da política comercial, pode exercer influência em questões relativas a questões orçamentárias ligadas à liberalização comercial.

Departamento do Tesouro historicamente tem tido posição de destaque na política econômica internacional dos EUA. Busca políticas financeiras que sejam mais adequadas para o conjunto da economia. Busca a liberalização comercial com atenção à taxa de juros da economia, sendo seu objetivo manter um ambiente favorável ao investimento privado e ao valor da moeda. Esse departamento, que havia praticado exercícios nacionalistas, passou a apresentar uma mudança no seu posicionamento no que diz respeito ao comércio exterior a partir de 1976, quando se opôs à imposição de cotas à indústria de calçados pelo STR. Nesse momento, o Departamento do Tesouro, em coalizão com o Departamento do Estado, defendeu que a intervenção do governo seria negativa, pouco criativa e perigosa e que não havia a necessidade da criação de uma parceria com a indústria norte-americana naquele momento (DRYDEN, 1995, p. 200). Assim, mesmo identificando *dumping* em carros importados, o Departamento não aplicou medidas *antidumping* (VIGEVANI et al, 2007, p. 156). Pelo fato de barreiras à importação serem normalmente inflacionárias, o Departamento do Tesouro normalmente vai de encontro com o posicionamento de outras agências de caráter econômico como o OMB e o CEA em promover a ideia do livre-comércio (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003).

Dada a existência de uma miríade de agências, há a constante necessidade de coordenação entre elas. Um trabalho pioneiro de Destler (1980) aborda a questão da política externa econômica dos EUA através do viés da coordenação entre as agências do Executivo, afirmando que as escolhas em termos de políticas devem ocorrer na intersecção entre demandas domésticas e internacionais. Atender a essas demandas por diversas vezes divergentes, mas ainda assim concomitantes, exige coordenação, dada a existência de múltiplas agências lidando com questões de política doméstica e internacional. Esses esforços de coordenação têm

extensos precedentes na história dos Estados Unidos, que ilustra a criação e declínio de uma série de agências de coordenação.

O Council on Foreign Economic Policy (CFEP), por exemplo, foi criado em 1954 pela administração Eisenhower, mas não foi capaz de atingir alto grau de coordenação. Logo após, Kennedy centralizou a tarefa de aconselhamento em política econômica no NSC, dando poderes a Carl Kaysen, economista do MIT com extenso histórico de passagem por cargos de aconselhamento no governo. Em 1967, essa posição dentro do NSC foi eliminada e dividida em duas outras, uma voltada para assuntos de ajuda externa e a outra para questões monetárias e comerciais, mas havia menos autonomia e acesso ao Presidente. Apesar de a experiência ter dado certo com Kaysen, não foi possível criar uma instituição sólida voltada para a coordenação da política externa econômica. Durante a presidência de Nixon, um relatório do Advisory Council on Executive Organization aconselhou a criação de um organismo fora do NSC para coordenar política externa econômica, dando origem ao CIEP (Council for International Economic Policy). Da mesma forma como no caso do CFEP, a falta de apoio do Presidente e a força de outras agências como o Departamento do Estado e do Tesouro diminuíram a efetividade do CIEP.

Ainda por meio de Nixon, foi criado o CEP, com o objetivo de lidar com questões econômicas tanto domésticas quanto internacionais, já aceitando o fato de que não é possível separá-las. Segundo Clawson (2010), o CEP marcou a criação de um novo modelo de coordenação, o modelo cooperativo, que parte do pressuposto de que deve existir um *honest broker* capaz de integrar o NSC em questões de política econômica externa. Ford trocou o CEP pelo Economic Policy Board, mas manteve o mesmo modelo cooperativo (CLAWSON, 2010; DESTLER, 1980). Carter, por sua vez, criou o Economic Policy Board, reforçando a participação do NSC. Frente à cada vez maior complexidade da formulação de política econômica externa, Reagan criou o Senior Interagency Group on International Economic Policy ao mesmo tempo em que delegou a outras agências a tarefa de lidar com diversas questões de política econômica, reintroduzindo o caos no sistema. Para remediar a situação, Reagan criou o Economic Policy Council (EPC). Em todos os casos as agências de coordenação foram estabelecidas com algum tipo de relação com o NSC para garantir que as decisões em política econômica fossem devidamente analisadas também em termos de política externa.

Os grandes problemas das agências de coordenação envolvem 1) a falta de participação ativa do Presidente, que é essencial para que se evite 2) a tentativa, por parte das agências, de contornar o processo de coordenação e tentar acesso direto ao Presidente; e 3) a ausência de um

líder que possa ser de fato visto como um *honest broker* capaz de representar a visão dos membros do Executivo frente ao Presidente sem aproveitar sua proximidade com o chefe de Estado para advogar em favor de suas opções pessoais (THE WHITE HOUSE, 1996). Cite-se também a questão da 4) rivalidade entre as agências e dificuldade de manter um posicionamento do tipo “*no sharp elbows*”, evitando “pisar nos calcanhares” das outras agências. Por um ou mais desses problemas e pela estrutura e posicionamento pouco adequados dentro do processo decisório, em maior ou menor grau todas as instituições de coordenação econômica foram efêmeras.

Uma exceção talvez seja o NEC, a atual agência de coordenação para questões econômicas. O NEC foi estabelecido por meio de um Decreto Executivo para atuar como *honest broker* para as preferências divergentes dentro do Executivo e conseguiu, de certa forma, cumprir com seus objetivos, ao menos nos primeiros anos do governo Clinton, contornando com êxito os quatro problemas acima mencionados e sendo posicionado de maneira efetiva no processo decisório, integrando o NSC através do compartilhamento de *staff* com essa agência. Por meio de seu posicionamento como mediador, a agência permitiu que houvesse de fato certo grau de coordenação, evitando, como dito por Paul Starobin, que a falta de comunicação acabasse por tornar a administração em um verdadeiro “feudo”, como o analista considera que tenha acontecido na gestão de Bush. O NEC em parte refletia o próprio estilo de Clinton, que tinha uma abordagem mais voltada para a busca de colegialidade entre seus assessores do que para a delegação de autoridade para um único oficial – como foi o caso de James Baker II durante a administração Reagan (DESTLER, 1996, p. 17). As principais funções do NEC são:

1. Coordenar o processo de formulação de política econômica com respeito às questões nacionais e internacionais;
2. Coordenar o processo de aconselhamento econômico ao Presidente;
3. Assegurar que decisões e programas de política econômica são consistentes com os objetivos do Presidente e assegurar que esses objetivos são devidamente perseguidos; e
4. Monitorar a implementação da agenda de política econômica do Presidente.

Esse maior grau de colegialidade era reforçado por reuniões conjuntas e, como já dito, pelo compartilhamento de *staff* com o NSC, o que, além disso, permitia uma visão mais ampla sobre as consequências em termos de política externa das questões tratadas. Não havia uma “filosofia” inerente ao NEC, entretanto; “se você tem um conjunto de vinte pessoas inteligentes, o grupo será heterogêneo”, defende Bowman Cutter, “mas há alguns princípios”, como a busca de “mercados abertos e competitivos” (DESTLER, 1996, p. 51, tradução nossa). O NEC nasceu

para ser flexível e menos hierárquico, como um grupo que se encontra para discutir possíveis soluções para assuntos complexos. Interessante notar que a escolha de Robert Rubin como diretor no NEC por Clinton foi motivada pela necessidade de ter no comando na instituição um profissional que tivesse um posicionamento mais brando em relação a outras agências. Apesar disso, Rubin tinha garantias de que seria ouvido pelo Presidente e de que o NEC seria uma instituição com peso no processo decisório de política econômica doméstica e internacional. Desde o início, ficou claro na administração de Clinton que o Presidente queria colegialidade entre seus assessores. A criação do NEC ajudou nesse sentido e a escolha de Robert Rubin para o cargo mais alto da instituição foi motivada pela sua conhecida capacidade de criação de consenso (DESTLER, 1996).

Tabela 3– Principais instituições que atuam com política comercial no Executivo norte-americano e seu posicionamento em relação ao comércio internacional

Departamento do Estado	Liberalização comercial na medida em que não ameace a política externa e objetivos de segurança dos EUA em relação aos seus aliados; preferências divergentes dentro do próprio Departamento por conta de sua dimensão
Departamento do Tesouro	Liberalização comercial com atenção à taxa de juros da economia; objetivo maior é manter um ambiente favorável ao investimento privado e ao valor da moeda; menor espaço relativo para coordenação com outras agências dentro de Executivo.
Departamento do Comércio	Expansão, de forma agressiva, se necessário, das exportações norte-americanas; abertura de mercados externos
United States Trade Representative	Promoção de comércio livre e justo; acesso a mercados externos e proteção das indústrias domésticas de práticas “injustas”
National Economic Council	A favor das preferências comerciais do Presidente, entretanto seu posicionamento depende muito dos membros designados para cada questão. Ainda não havia atingido uma “filosofia coerente” à época de Clinton. Mais voltado para questões que demandam resposta imediata, devido à estrutura descentralizada e pouco hierárquica da instituição.

Fonte: Autor.

O NEC é particularmente adequado para questões que exigem resposta rápida. Entretanto, essa característica dificulta a criação de uma “identidade” pela agência, que acaba sendo relegada à discussão de questões de maneira *ad hoc* e informal em diversos momentos,

tornando-a, além disso, dependente da participação e do interesse do Presidente em assuntos econômicos. Para questões mais amplas e de longo-prazo, o NEC teve grande dificuldade de se posicionar, seja por falta de acesso a informações geradas por outras agências ou pela ausência de uma estrutura adequada. Mufson (1993) afirmava que a agência era boa com papéis mas não com políticas, o que significa dizer que para a busca de uma posição comum com o Congresso, por exemplo, a agência tinha dificuldades de se firmar. Ainda assim, afirma Destler (1996, p. 27), tratava-se de uma instituição adequada para lidar com a busca de Clinton por colegialidade dentro do Executivo misturado com o certo grau de insegurança e caos no estilo de governar do Presidente. Enquanto não havia uma “filosofia coerente”, as preferências do NEC por diversas vezes representavam a preferência do líder da agência (DOLAN, 2003).

2.2 Modelos para análise da política externa econômica

Uma revisão da literatura consistente permite analisar potencialidades, lacunas e limitações existentes na literatura sobre política externa econômica e apontar a forma pela qual a dissertação se posiciona dentro da área se que propõe a estudar e qual a contribuição, em termos teóricos, a ser feita pelo trabalho.

No que diz respeito à análise da política econômica externa no plano doméstico, seu estudo se consolidou como reflexo da insatisfação com as explicações fornecidas por meio de análises estruturais, sejam elas ancoradas na tradição realista ou liberal das Relações Internacionais (KEOHANE; MILNER, 1996; KRASNER, 1976). Essas análises não lidavam com a necessidade de compatibilizar ganhos e perdas também no âmbito doméstico por parte dos tomadores de decisão, tratando o Estado como uma “caixa preta” e excluindo todo o ambiente político que contorna o processo de tomada de decisões dentro das fronteiras estatais. Com a consolidação dos estudos de política econômica externa com foco na política doméstica, consolidou-se também um campo fértil para a análise dos conflitos domésticos que cercam a formulação da política externa de um país e flexibilizou-se a premissa do Executivo como ator racional. Os trabalhos acadêmicos passaram a se interessar pela relação de barganha e compromisso entre as burocracias (ALLISON; HALPERIN, 1972), pela relação entre Executivo e Legislativo na formulação de políticas externas econômicas (PASTOR, 1982) e entre esses dois atores e os grupos de interesse mais influentes (VERNON; SPAR; TOBIN, 1991).

A partir dessa consolidação dos estudos voltados para a política externa econômica com foco no contexto doméstico e no que diz respeito particularmente ao contexto norte-americano, que interessa ao presente trabalho, sobressai a questão que diz respeito à necessidade de lidar com a inevitável fragmentação do processo decisório em política externa econômica. Para Stephen Cohen (2000, s.p., tradução nossa), “a política econômica externa dos Estados Unidos é marcada pelo caos, é despida de características generalizáveis” sendo, além do mais, uma área mais “aberta e desestruturada” do que o processo decisório envolvendo política de defesa, por exemplo. Talvez por isso, estudos focados no processo decisório (DESTLER, 1980; VERNON; SPAR; TOBIN, 1991) mostraram menor interesse em uma formulação rigorosa e detalhada dos mecanismos causais característicos de uma teoria.

Mais do que o desafio da fragmentação, a análise focada na política doméstica trouxe novas oportunidades para formulação teórica rigorosa e parcimoniosa, que deveriam ocorrer, entretanto, em detrimento da complexidade do processo decisório em política externa econômica. Assim, pelo menos em parte como resultado das dificuldades metodológicas trazidas pela “redescoberta” da política doméstica, outra tendência diz respeito à grande variedade de estudos que inferem motivações dos resultados das políticas sem se focar mais detalhadamente no processo de formulação de políticas em si. Essa diferença é reflexo do fato de que as teorias e modelos que analisam a política econômica externa norte-americana partem de fontes distintas, algumas delas ancoradas na tradição da economia política internacional norte-americana (COHEN, 2008) e outras com base na tradição de análise de política externa, mais interessada no processo decisório em si.

As análises ancoradas na tradição da EPI norte-americana, utilizando insumos da teoria microeconômica e nova economia das instituições (ALT; GILLIGAN, 2000), buscam uma crescente desagregação das variáveis independentes e dependentes (COHEN, 2008). Ou seja, ao invés de algo tão amplo quanto política econômica externa, trabalhos passaram a se focar em política comercial, agrícola, monetária, etc. separadamente e, ao invés de analisar o processo, esses estudos investigam, por exemplo, o impacto dos grupos de interesse na política comercial (BALDWIN, 1998) e da economia internacional na formação de coalizações em política comercial (ROGOWSKI, 1989), por exemplo.

Concorrentemente à discussão sobre análises com maior ou menor nível de desagregação, há a discussão entre análises centradas em preferências e análises centradas em instituições (IKENBERRY; LAKE; MASTANDUNO, 1988). As análises centradas em preferências consideram o Estado como um agente neutro, traçando uma ligação direta entre as

preferências dos atores sociais e a política econômica externa. As análises centradas em instituições observam o Estado como agregador e seletor de preferências (MILNER, 1997). Em outras palavras, o Estado serve como filtro, aumentando ou reduzindo a permeabilidade do governo às pressões da sociedade (KATZENSTEIN, 1977). Como dito por Milner (2002), uma análise centrada em instituições depende de afirmações sobre as preferências dos atores, mas poucos estudos fazem uma ponte entre ambos.

Essa revisão bibliográfica e o quadro analítico que se segue indicam que o avanço da literatura de política externa econômica permite que elementos de diversas frentes sejam combinados de maneira a dar um certo grau de previsibilidade para estudos focados no estudo do processo de formulação de política econômica externa – particularmente política comercial norte-americana no presente caso –, mas ainda há sérias limitações nos modelos existentes e nas perspectivas para a formulação e generalização teórica no que diz respeito à análise do processo decisório em política externa comercial. Com o objetivo de ilustrar de maneira sucinta a literatura existente, analisar-se-á, primeiramente, a literatura sobre preferências e instituições. A abordagem terá como foco estudos sobre a relação entre economia internacional e preferências domésticas, estrutura de preferências domésticas e lógica da ação coletiva, observando também o papel das instituições como variável independente (institucionalismos) ou interveniente.

Em sequência, prosseguir-se-á com a análise das abordagens de política externa econômica ancoradas na tradição de análise de política externa. O foco será sobre as instituições do Executivo e sobre as preferências dos atores governamentais, em especial os modelos centrados no Presidente, *multiple advocacy model* e política burocrática. Na seção seguinte, serão apresentadas abordagens que tem como foco a formação de coalizões entre atores distintos. Inclua-se, nessa seção, o modelo das relações Executivo-Legislativo, triângulos de ferro, *Advocacy Coalition Framework*, abordagem das unidades de decisão e *issue networks*.

Tabela 4– Literatura sobre política externa econômica

Tipologia	Autores	Principais conceitos
<i>Preferências e Instituições</i>		
Preferências dos atores não-governamentais	Milner (1997; 1988); Putnam (1988); Rogowski (1989); Moravicsik (1997)	Preferências domésticas, “jogo de dois níveis”
Institucionalismos histórico e da escolha racional	Katzenstein (1977); Goldstein (1993); Lohman; O’Halloran (1994)	Estruturas domésticas; Estado forte e Estado fraco; <i>Path dependence</i> ; <i>Fire alarms</i> ; supervisão congressional; relação agente-principal
<i>Estado e Executivo</i>		
Modelo da política burocrática	Allison e Halperin (1972)	Política burocrática, resultante, barganha, conflito interburocrático
<i>Multiple Advocacy Model</i>	George (1972)	<i>Multiple advocacy</i>
<i>Presidential Fiat</i>	Neudstad (1960)	Domínio presidencial
<i>Abordagens centradas em coalizões</i>		
Triângulos de ferro	Vernon et al (1991)	Triângulos de ferro
<i>Issue Networks</i>	Hugh Hecló (1990)	<i>Issue Networks</i>
<i>Advocacy Coalition Framework</i>	Sabatier (1989)	<i>Policy learning</i> , coalizões de defesa, crenças primárias e secundárias
Abordagem unidades de decisão (coalizões)	Hagan et al (2001)	Coalizão vencedora mínima, desejo de barganha, ator pivô

Fonte: Autor.

2.2.1 Preferências e Instituições

Dentro da literatura de política econômica externa, particularmente aquela ancorada no que Cohen (2008) chama de Escola Norte-Americana de Economia Política Internacional, uma das preocupações mais notáveis é a de deixar claro a origem das preferências dos atores sociais, sendo que os acadêmicos que se debruçaram sobre o tema veem política comercial como sendo

em última instância moldada pela preferência dos grupos mais fortes na política doméstica. Esses autores também partem dos efeitos distributivos da política comercial, considerando que há ganhadores e perdedores envolvidos nesse processo.

Necessário, de antemão, ressaltar a diferença entre interesses e preferência para os limites dessas análises. Boa parte dos modelos econômicos existentes (FRIEDEN, 2000; ALT; GILLIGAN, 2000) assume que os atores buscam maximizar sua utilidade e sua renda, fazendo cálculos de custo e benefício sobre como melhor atingir um determinado fim. Entretanto, apesar desse objetivo em comum, pode haver diferentes preferências – “Preferências se referem a escolhas políticas específicas que os autores acreditam que maximizarão sua renda ou chances de reeleição numa questão particular” (MILNER, 1997, p. 15, tradução nossa).

Dois modelos econômicos distintos têm sido normalmente utilizados para o estudo da política comercial com o objetivo de determinar as preferências dos atores sociais, partindo da premissa de que as especificidades dos fatores de produção são determinantes para o caráter das coalizões nessa área: o teorema de Stolper-Samuelson, baseado no modelo de Heckscher-Ohlin (baixa especificidade dos fatores de produção⁹) e o modelo de Ricardo-Viner (alta especificidade dos fatores de produção). De acordo com os pressupostos do modelo de Heckscher-Ohlin, os países, como reflexo da teoria das vantagens comparativas, normalmente exportam bens cuja manufatura emprega intensivamente fatores que são abundantes no país, e importam bens intensivos nos fatores que são escassos no país. Assim, o comércio beneficia proprietários dos fatores abundantes e prejudica os proprietários dos fatores escassos, motivo pelo qual os primeiros se posicionarão favoravelmente ao livre-comércio e os últimos se mostrarão mais protecionistas. Espera-se, dessa forma, que coalizões se formem ao longo de divisões de classe ou de fatores (capital, trabalho, terra) (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996).

O modelo de Ricardo-Viner, ou dos “fatores específicos”, assume que alguns fatores não podem se mover porque os investimentos estão “presos” nas suas formas presentes. Há, assim, divisões entre os setores voltados para a exportação e os setores que competem com as importações – que pressionam o preço dos produtos e os rendimentos desses setores para baixo –, ainda que ambos estejam relacionados ao mesmo fator de produção. Apesar, por exemplo, de tanto a indústria automotiva dos Estados Unidos quanto a indústria de microprocessadores

⁹ Por especificidade dos fatores de produção refere-se à facilidade com que cada fator pode se mover entre os setores da economia (ALT; GILLIGAN, 2000, p.690).

serem intensivas em capital, o capital da primeira, em declínio relativo por conta da competição por parte das montadoras estrangeiras, não se desloca para a segunda, marcada pelo alto grau de competitividade, considerando os custos de transação, distância geográfica, barreiras de entrada, etc. (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996).

Argumenta-se que o modelo de Heckscher-Ohlin é mais adequado para análises de longo-prazo enquanto o de Ricardo-Viner é melhor empregado em análises de curto-prazo. O primeiro modelo é incapaz de analisar coalizões intrasetoriais (fabricantes de automóveis e empregados desse setor, por exemplo). A ênfase que ambos os modelos colocam sobre as economias de escala, podem, por sua vez, ser infundadas, considerando o grau de concentração de muitas indústrias modernas. Isso coloca dúvidas sobre a afirmação de que a demanda por liberalização responde ao tamanho da empresa e intensidade das economias de escala (MILNER; YOFFIE, 1989). As análises focadas nos dois modelos também não atribuem variação no que diz respeito à especificidade dos ativos (esses modelos atribuem 0 ou 1 para definir se os ativos são ou não específicos), o que ajudaria a graduar a intensidade das preferências dos atores (uma vez que quando mais específico ou menos móvel o ativo, maior o interesse na busca de políticas de proteção). Milner (2002) afirma que também não há um modelo sobre como preferências são agregadas. A influência desses atores depende de fatores políticos e instituições, sendo necessário incluir na análise a lógica a ação coletiva e a influência de instituições como variáveis intervenientes. Além do mais, pergunta Milner (2002): havendo divergências em termos de preferências entre os atores sociais, não seria capaz ao governo determinar qual grupo teria o interesse de “representar” e formar uma coalização em favor das suas próprias preferências? Essa questão ressalta a necessidade de analisar as instituições governamentais como uma das variáveis para o estudo, ao invés de considerar o Estado como um agente neutro.

Inicialmente, os modelos econômicos para análise das preferências dos atores sociais não contavam com aportes da abordagem da ação coletiva. O estudo pioneiro de Rogowski (1989), por exemplo, faz três abstrações que dizem respeito, primeiro, à mobilidade do fator de produção, segundo, à ação coletiva dos participantes da coalização e, terceiro, ao caráter das instituições envolvidas. Como dito Alt e Gilligan (2000), Rogowski considera fatores de produção como sendo móveis, custos de ação coletiva como sendo baixos e instituições como favorecendo movimentos de massa¹⁰. Nesse sentido, a introdução da teoria da ação coletiva

¹⁰ Movimentos envolvendo trabalhadores, de um lado, e capitalistas, de outro, são exemplos de movimentos de massa. Se as instituições favorecessem um determinado setor ao invés de uma classe então seria menos provável

supre lacunas específicas deixadas por essa literatura no que diz respeito à mobilização dos grupos sociais. Seguindo a análise da especificidade dos fatores de produção, quanto mais específicos os ativos de um setor, maior a dificuldade para se locomover para outro setor e, dessa forma, maior o impulso para fazer *lobby* para políticas de subsídios ou proteção para o setor em queda. Partia-se, além disso, da premissa de que, em termos econômicos, os atores com ativos similares são afetados da mesma forma por mudanças relativas nos preços e têm, dessa forma, incentivo para fazer *lobby* para uma determinada política. Entretanto, não é suficiente que esses atores tenham um incentivo econômico para a mobilização, sendo necessário discutir os determinantes políticos para a ação (KEOHANE; MILNER, 1996). Nesse momento entra em ação a teoria da ação coletiva.

Para explicar a lógica da ação coletiva, tenha-se como exemplo os sindicatos. Apesar dos benefícios de uma instituição forte, cada trabalhador vê como irracional sua entrada na união, uma vez que isso gera custos e que a força da união independe da participação de um indivíduo, de forma que é mais oportuno (racional) atuar como *free rider* e aproveitar os benefícios da união sem os custos que incidiriam de outra forma. Por isso, normalmente a coesão dentro de um grupo depende de seu tamanho e da habilidade de fornecer benefícios seletivos para os participantes (FRIEDEN, 2000; OLSON, 1977). Pode-se também afirmar que se um grupo já pagou os custos fixos para coordenação e comunicação, a coalizão defenderá seus interesses ainda que a questão tenha pouca relação com seus interesses. Assim, grupos bem organizados (i. e. que fizeram um considerável investimento para superar dificuldades – comunicação e coordenação – em favor de uma ação coletiva mais eficiente) irão intervir mais em questões comerciais, ainda que essas questões não sejam cruciais para seus interesses (ALT; GILLIGAN, 2000). A teoria da ação coletiva ilustra em que ocasiões preferências são de fato traduzidas em coalizões. Em outras palavras, “apenas ter um conjunto particular de preferências não motivará as pessoas a tomarem uma ação política” (ALT; GILLIGAN, 2000, p. 695).

Além dos modelos de Heckshcher-Ohlin e Ricardo-Viner, existe, ainda, um terceiro modelo, que leva em consideração a crescente importância do comércio intrafirma. Esse modelo prevê consequências neutras em termos de distribuição de renda e possibilidade de ganhos mútuos, uma vez que não há o fechamento de fábricas por conta da especialização em tipos diferentes do mesmo produto. A diferenciação ocorre ao nível de cada produto de forma que um mesmo tipo de bem pode ter características diferentes em regiões distintas. Em outras

a formação de coalizões dentro de cada fator de produção (entre capitalistas, por exemplo, independentemente do setor a que cada capitalista pertença), tal qual previsto pelo modelo Stolper-Samuelson.

palavras, há diferenciação e não substituição. Há, por isso, menos conflitos a serem preditos pelo modelo com base no comércio intrafirma do que é o caso para os modelos Heckscher-Ohlin e Ricardo-Viner. Como citado por Lipson (1982, p. 453 apud MILNER, 2002, p. 586, tradução nossa), “o comércio intraindústria provê uma nova fonte de interesse multilateral no regime econômico liberal: custos de ajuste menores em alguns setores e maiores ganhos líquidos por parte do comércio como resultado”.

Em complemento aos estudos que buscam analisar as origens das preferências dos atores domésticos e com base na tradição da “segunda imagem revertida”, Keohane e Milner organizaram um livro cujo objetivo principal foi refinar a análise dos impactos da economia internacional sobre a política doméstica. Os autores partem da premissa de que já não é mais possível analisar uma sem observar os efeitos da outra, considerando o progressivo aumento dos fluxos de produtos e de capitais. Como dito por eles, “[a] internacionalização afeta as oportunidades e constrangimentos apresentados aos atores sociais e econômicos e, dessa forma, suas preferências em termos de políticas [...]” (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 5, tradução nossa), mas esses efeitos, entretanto, passam pela mediação das instituições domésticas, que são, dessa forma, a variável interveniente do trabalho. Seu objetivo explícito é unir as teorias de economia política internacional ao então dominante “novo institucionalismo”. Baseia-se, para isso, em trabalhos anteriores sobre a “interdependência” (KEOHANE; NYE, 1971) – que anteriormente haviam ignorado as possibilidades abertas pela política doméstica –, observando sua influência sobre as preferências a nível nacional.

Para os autores, a internacionalização aumenta a sensibilidade dos países a tendências e choques internacionais, ao afetar os preços relativos dos produtos manufaturados no país. Assim, uma das proposições é a de que mudanças nas preferências irão refletir mudanças nos preços relativos dos produtos. Para os autores, mais importante do que os próprios fluxos comerciais é o “custo de oportunidade” trazido por esses fluxos, que faz com que, mesmo em países mais fechados, o custo da menor eficiência e maiores preços relativamente a outros países exerça uma pressão a favor da abertura do governo. Os autores buscam deixar claro, o tempo todo, que a internacionalização da economia não é a única história a ser contada. Eles apontam, por exemplo, para o fato de que as instituições internacionais são controladas pelos Estados mais poderosos, que também exerceram pressão para a abertura comercial dos países emergentes durante os anos 80 e 90. Em outras palavras, o próprio processo de internacionalização da economia não é apolítico. A teoria, entretanto, não entra em detalhes sobre esse aspecto em específico.

Esses avanços teóricos lançaram a base para estudos que foram além da dicotomia entre liberalismo e protecionismo. Através da análise da influência da economia internacional sobre os setores domésticos, Milner e Yoffie teorizaram o comércio estratégico, alinhando-se às tendências econômicas da década de 80. Para incluir essa dimensão estratégica na tradicional dicotomia entre livre-comércio e protecionismo, Milner e Yoffie consideraram imperfeições de mercado em sua análise, sendo elas: 1) grandes economias de escala, 2) curvas de crescimento acentuadas e 3) altos custos de pesquisa e desenvolvimento. Considerando essas barreiras de entrada, certas empresas gozam de um *first-mover advantage* pois já se estabeleceram a tempo suficiente para contornar tais barreiras. Nesse caso, países cujas empresas ainda não contornaram esses obstáculos poderão atuar para contornar essas imperfeições. De modo diferente, o governo pode também atuar para *criar artificialmente* esse “first-mover advantage”. Nesse ambiente, empresas que passaram por perda relativa de competitividade nos EUA, ao invés de buscarem o protecionismo buscam a opção mais politicamente viável do comércio estratégico, que consiste em tentar evitar – por meio da exigência de reciprocidade específica – que o governo estrangeiro crie artificialmente essa vantagem para suas indústrias domésticas.

A preferência dos eleitores também tem sido levada em consideração. Scheve and Slaughter (2001) afirmam que a preferência dos eleitores é influenciada pela forma como a sua posse de ativos é afetada. Eleitores vivendo em uma região marcada pela alta concentração de indústrias que competem com produtos importados serão menos favoráveis à importação, pois conforme elas aumentam, diminui-se a atividade econômica, fazendo com que seus ativos diminuam em valor. A área, entretanto, ainda demanda maior pesquisa (MILNER, 2002). Alguns atores como Moravcsik (1997), acreditavam que os atores societários adquirem importância na medida em que se organizam em grupos, seja qual for sua forma institucional. O autor reafirmou a primazia dos atores sociais sobre instituições políticas através de uma perspectiva *bottom-up* para análise da política externa, chamado por ele de teoria liberal das relações internacionais.

Ilustração 2 – Efeitos da mudança das condições de mercado e das políticas governamentais nas demandas comerciais das empresas



Fonte: Milner; Yoffie (1989).

Ainda assim, apesar dos avanços teóricos feitos pela literatura que trata das preferências dos atores sociais, a lacuna deixada pela ausência de aspectos institucionais exigiu novos esforços em favor da sua integração aos modelos então existentes sem que houvesse perda de rigor teórico. Para isso, as variáveis mais utilizadas foram o número de pontos de veto existentes em um país e a natureza do regime político a ser estudado. Ao mesmo tempo, novos aspectos, como condições macroeconômicas, foram introduzidos à análise. Mainsfield e Henisz (2004), por exemplo, acreditam que condições macroeconômicas em deterioração constroem a abertura do comércio, dependendo do grau de fragmentação institucional do país em questão. Num país no qual o processo decisório é mais fragmentado, ou seja, no qual há mais pontos de veto, há maior dificuldade para a alteração uma determinada política de comércio. Para citar um exemplo, o aumento do desemprego em um país estimularia grupos favoráveis à mudança das leis de comércio a superarem seu dilema da ação coletiva. Essa possibilidade, entretanto, seria limitada pelo número de pontos de vetos naquele país.

O estudo de Mansfield, Milner e Rosendorff (2002) é mais adequado para análise momentos de baixa performance econômica, ocasiões nas quais os autores esperam que os representantes entrem em acordos comerciais para mostrar a seu eleitorado que o parco crescimento não é resultado dos efeitos deletérios do *rent-seeking* por sua parte. Os representantes buscam obter o máximo de renda, mas temem serem punidos no caso de *rent-seeking* excessivo. O problema é que, num contexto de informação incompleta, o eleitorado não tem certeza de que tipo de política comercial o representante busca. Por conta disso, os congressistas podem votar a favor de acordos de livre comércio como sinal de que estão comprometidos com o crescimento econômico agregado, mais do que com as rendas que se é possível extrair, evitando, assim, ter seu nome associado ao baixo crescimento econômico.

Juntamente à inclusão das instituições domésticas como variáveis, instituições internacionais também passaram a figurar entre as análises. Um desses trabalhos é o de Goldstein e Martin (2001) sobre a legalização do comércio internacional. Para as autoras, a criação da OMC serviu para amenizar o contexto de informação limitada com relação às benesses e prejuízos do livre-comércio sobre os atores interessados. Essa instituição tornou mais transparente os efeitos do comércio internacional sobre os países, disponibilizando mais informações sobre os impactos positivos e negativos do comércio exterior. Esse maior volume de informação, segundo elas, contribuiu para que os grupos anti-livre-comércio contornassem seus problemas de ação coletiva e reforçassem a coalizão contrária à liberalização comercial nos anos 90.

Além de variáveis intervenientes, as instituições são com frequência utilizadas como variáveis independentes (HALL; TAYLOR, 1996). Um dos aspectos mais trabalhados pelos autores do institucionalismo da escolha racional, por exemplo, é a relação entre a estrutura do governo, partidos, a existência ou não de um governo dividido e os resultados em política comercial. Alguns dos autores desses estudos encontraram evidência positiva de que a divisão do governo causa entraves à política comercial (LOHMANN; O'HALLORAN, 1994; MILNER, 1997). Segundo Lohmann e O'Halloran (1994), um governo dividido aumentaria o número de atores com poder de veto com preferências distintas. Entretanto, essa observação não deve ser considerada de forma determinista, pois um governo dividido pode também trazer certos avanços em termos de comércio exterior. Isso ocorre quando o Presidente é de um partido protecionista e a maioria do Congresso é de um partido defensor do livre-comércio, pois de acordo com a tese da presidência liberal, os presidentes, independente de seu partido, tendem a

tomar medidas a favor da liberalização comercial, sendo, nesse caso em específico, apoiados pelo partido opositor, que nesse caso é favorável ao livre-comércio (KAROL, 2000).

Além disso, a estrutura do governo em um dado momento é apenas um dos elementos que influenciam o posicionamento do Congresso, que também é em grande parte influenciado pela condição econômica dos eleitores, tal qual pontuado pelo trabalho de Mansfield e Henisz (2004). Assim, as preferências do Presidente e do Congresso em termos de política comercial não são necessariamente opostas ainda que ambos sejam de partidos distintos. Isso nos leva a considerar que um governo dividido pode não ser nem uma condição suficiente e nem necessária para que haja entraves à aprovação de políticas de comércio, sendo que sua influência depende, dentre outras coisas, da proximidade das eleições, do relacionamento entre o Presidente e o Congresso e das características da própria divisão (normalmente um Congresso Republicano tende a ser mais favorável a políticas de liberalização comercial).

Além do institucionalismo da escolha racional, outra corrente teórica que progressivamente ganhou espaço entre os estudos de política externa econômica e particularmente comercial, é o institucionalismo histórico. Esses trabalhos são usualmente associados a Judith Goldstein. A autora parte da observação de que até os anos 70 havia constantes previsões de que o declínio da hegemonia norte-americana e o menor apoio à liberalização comercial por parte dos grupos domésticos levaria a uma escalada do protecionismo nos EUA o que, entretanto, não se ilustrou na prática (GOLDSTEIN, 1986; 1993). Para a autora, isso ocorreu porque as explicações até então existentes falharam na tarefa de colocar o Estado como um ator relevante em favor da liberalização comercial.

Os institucionalistas históricos que estudam política comercial partem da observação de que a partir da crise de 1929 criou-se a percepção de que o aprofundamento das consequências negativas foi em parte causado pelas estratégias de *beggar-thy-neighbor*, como resultado do aumento das tarifas comerciais e conseqüente diminuição dos fluxos comerciais entre os países. Acreditava-se que aumento das tarifas nos EUA tenha sido em boa parte fruto do caráter paroquial do Congresso, que naturalmente se curva às demandas protecionistas do seu eleitorado em tempos de crise. A partir de 1934 criou-se o consenso de que seria necessário “subcontratar” o Executivo e afastar relativamente a política comercial do paroquialismo do Congresso. Entretanto, a forma americana de liberalismo incorporou normas, valores e, mais importante, instituições pré-liberais, como os regulamentos *antidumping* e direitos de compensação. Esses remédios legislativos, ao mesmo tempo que servem, enfraquecem a

oposição doméstica à liberalização comercial, uma vez que fornecem a sensação de proteção dos interesses domésticos.

Para esses autores a política comercial norte-americana é “guiada por um viés pró-livre-comércio” e que “a menos que houvesse um declínio econômico fundamental por parte da economia [dos EUA], mudanças seriam apenas desvios incrementais em relação à visão liberal existente atualmente” (GOLDSTEIN, 1986, p. 181, tradução nossa). Em uma análise dos casos em que houve pedido de cláusula de escape, por exemplo, Goldstein (1986) conclui que a ação presidencial contribuiu para diminuir a incidência desse remédio. Isso, por sua vez, aponta para uma dificuldade da análise pluralista que tem como foco a influência dos grupos de interesse na formulação da política comercial dos EUA e mostra que o governo buscou, no limite dos constrangimentos institucionais existentes durante todo o período, aderir às normas do livre-comércio. As análises baseadas no institucionalismo histórico partem, assim, da observação de que há um mecanismo de *path-dependence*, o que indica que mudanças institucionais ocorrem por camadas e não de uma única vez e que mesmo após momentos críticos, como a crise de 1929, persistem aspectos institucionais presentes em momentos anteriores. Por isso que mesmo após 1934 instituições do período imediatamente anterior foram mantidas e por isso também que, após a criação de um “viés liberal”, mesmo momentos de profunda crise como os anos 70 não apontaram para uma pura e simples reversão desse “viés” em favor do protecionismo, ainda que novas instituições, como o *fair trade*, tenham surgido como uma nova “camada” a ser depositada sobre as instituições existentes anteriormente.

2.2.2 O Executivo e o Presidente

A literatura de política externa tem se focado na análise do Executivo e do Presidente como atores centrais. Modelos utilizados nessa área acabaram por extrapolar para a área de política externa econômica (DESTLER, 1980; 1996; DOLAN, 2002; COHEN, 2000; COHEN; PAUL; BLECKER, 2003), sendo que uma das formas de análise é chamada de *President Fiat* (COHEN, 2000), ou seja, tem como foco o Presidente. Esse ator pode se encarregar diretamente da coordenação da política externa comercial, mas isso ocorre apenas em situações muito específicas, considerando que os assuntos de política doméstica e segurança normalmente demandam a maior parte do tempo e atenção do chefe-de-Estado. Basta uma olhada rápida para a autobiografia de Bill Clinton para que seja possível notar que a palavra “comércio” aparece

muito menos que as palavras “OTAN” e “orçamento”, duas questões que demandaram a maior parte do esforço do Presidente. A primazia presidencial, que até os anos 70 havia chamado a atenção de autores como Richard Neudstad, passou a exigir reavaliação a partir da Guerra do Vietnã do caso Watergate, que deslocou o status quo a favor do Congresso e da necessidade de um eficiente *oversight* das ações do Executivo, fazendo com que fossem revistas as premissas do que até então se chamava de “presidencialismo imperial”. Apesar de diluído em meio a uma variedade de atores que influenciam política externa econômica, a participação do Presidente no processo decisório é essencial.

Por isso, Cohen, Paul e Blecker (2003, p. 138, tradução nossa) afirmam que “porque o tempo e energia do Presidente normalmente está concentrada em outros setores políticos, a maioria das decisões em política comercial são feitas no ou abaixo do nível de gabinete em um grupo composto por múltiplas agências [...]”. Dessa forma, da mesma maneira como em questões de política externa, a política dentro do âmbito burocrático é crucial também para que se entenda a política econômica (DOLAN, 2002; PAARLBERG, 1995), motivo pelo qual o modelo do *multiple advocacy* e o da política burocrática surgem como opções para o estudo de política comercial.

O modelo do *multiple advocacy* (GEORGE, 1972) prevê a gestão de pontos-de-vista divergentes dentro da burocracia através de uma “perspectiva neutra, desprovida de paixões, e coerente com a visão do Presidente” (COHEN, 2000, p. 171, tradução nossa). O objetivo de uma agência desse tipo é fornecer informações necessárias para as agências envolvidas, garantir sua participação e garantir acesso do Presidente ao processo de modo a assegurar alto grau de coordenação e coesão dentro da burocracia no que diz respeito à estratégia do governo. De acordo com esse modelo, que reconhece o fato de que cada agência defende uma visão de interesse nacional alinhada com seu posicionamento e preferências no processo decisório, a existência do *multiple advocacy agency* idealmente faria com que fosse possível chegar a um posicionamento comum dentro da burocracia e advogar em favor das preferências do Presidente de modo que, mesmo frente à imensidão de agências e de preferências distintas dentro do Executivo, fosse possível formular políticas de modo racional, atendendo a um objetivo nacional e não às preferências específicas de cada instituição. Entretanto, a eficácia do *multiple advocacy agency* é em grande parte definida pelo interesse presidencial, que é inconstante. Além disso, muitas agências podem, na verdade, buscar acesso direto ao Presidente, colocando em risco o modelo de coordenação baseado nessa agência.

O Modelo da Política Burocrática ou *Bureaucratic Politics Model* (BPM) é uma abordagem que se coloca como alternativa para os modelos centrados na escolha racional, que trata o Estado com um ator unitário. Parte-se da evidência de que poucas vezes decisões em termos de política externa são feitas de maneira direta levando-se em consideração um ideal de interesse nacional. Segundo o BPM, há diversas concepções de interesse nacional dentro de um Estado e o tratamento deste como um ator unitário e racional para fins de simplificação e criação de hipóteses generalizáveis “obscurece ao mesmo tempo em que revela”. “Os jogadores escolhem não em termos de um conjunto de objetivos estratégicos, mas sim de acordo com vários conceitos de interesse nacional” (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 42, tradução nossa).

Em Washington, na visão dos autores da chamada primeira corrente da BPM, há diversas soberanias ao invés de uma só. Cada agência no Executivo vê os interesses nacionais como reflexo dos seus próprios interesses. Cada ator apresenta poder de veto e nenhum deles tem o monopólio do poder. Cohen, Paul e Blecker (2003, p. 138, tradução nossa) afirma que “porque o tempo e energia do Presidente normalmente estão concentradas em outros setores políticos, a maioria das decisões em política comercial são feitas no ou abaixo do nível de gabinete em um grupo composto por múltiplas agências [...]”. O modelo de política burocrática, ao invés de lidar com a relação entre objetivos e resultados, vai mais além e busca a explicação para os resultados no próprio processo decisório. Como dito por Art (1973, p. 469, tradução nossa), “a forma como se toma decisões afeta os tipos de decisões que fazemos”. Na área de política externa econômica e comercial, a análise do papel da burocracia tem sido chave para o avanço da área (DESTLER, 1996; 1980; DRYDEN, 1995; COHEN, 2000).

Para a determinação das preferências dos atores governamentais, um dos aspectos mais importantes são os interesses governamentais a que eles estão ligados, sendo que também influenciam os interesses pessoais, domésticos e de segurança nacional. Entretanto, fica claro o papel primordial dos aspectos institucionais, uma vez que as características organizacionais funcionam como constrangimentos, sendo o contexto dentro do qual um indivíduo atua, e definem a quantidade e tipo de informação disponível, opções disponíveis e os detalhes sobre o que é feito no governo. Para cada organização existe um conjunto de valores e fatos aceitos sem discussão pela maioria dos atores, que interpretam as ações de outros Estados à luz desses valores e fatos.

Para o BPM, o processo de decisão ocorre através da criação de consenso entre os participantes que podem afetar os resultados, sendo que esse consenso deve ser obtido através de negociação, barganha e compromisso. Para cada política, existe uma resultante, que é fruto

do processo de barganha entre os atores envolvidos no processo decisório. Cada jogo é definido pela reputação e recursos disponíveis, sendo que a possibilidade de sucesso depende do poder de barganha, da habilidade e desejo de usar essas vantagens e da percepção de outros atores relação ao poder dessa agência. Assim, poucas vezes existe de fato um conjunto coerente de decisões e cálculos baseados em interesses nacionais.

Apesar da importância histórica do modelo da política burocrática, Robert Art (1973) bem aponta que os autores do modelo não apresentam com exatidão as características do processo político como um todo. Fica pouco claro, por exemplo, a participação do Congresso, que nos dias de hoje não pode ser ignorado na formulação de política externa, quanto menos de política externa comercial. Como dito por Hilsman, “é obvio que as propostas do Executivo são moldadas por perspectivas de como o Congresso e congressistas, individualmente, reagirão, o humor do Congresso, e a probabilidade, circunstâncias e possíveis meios que eles podem usar em contraponto” (HILSMAN apud ART, 1973). Em outras palavras, não podemos negar a existência de uma relação principal-agente nas relações entre Congresso e Executivo. Da mesma forma, não é sempre necessário haver a criação de um consenso, contanto que haja um ator ou evento externo que estimule a superação das dificuldades encontradas dentro da burocracia.

Além disso, os autores de política burocrática não deixam claro a influência das características que cada político traz para a agência onde trabalha. Em outras palavras, aspectos individuais, apesar de serem retratados por Allison e Halperin (1972), não são operacionalizados e os aspectos institucionais se mostram implicitamente como os principais determinantes para as preferências dos atores governamentais (COUTINHO, 2010). Além disso, como bem citado por Art (1973, p. 473, tradução nossa), “propensões e prioridades que advém da sua posição são suficientes para que os analistas tenham predições confiáveis sobre o posicionamento dos atores *na maioria das vezes*”. Ou seja, existe um algo grau de indefinição no que diz respeito ao relacionamento entre aspectos institucionais e individuais. Há também debate sobre o real papel dos oficiais de mais alto nível no processo de implementação, assim como dúvidas sobre os momentos nos quais aspectos institucionais realmente importam.

A própria proposição sobre a resultante da interação entre grupos no governo é colocada em dúvida por Art (1973), que afirma que o BPM não especifica quanta diferença esse processo de barganha de fato faz. Por diversas vezes divisões burocráticas não geram uma resultante, mas sim, dificuldades e atrasos no processo. Em outros casos, a opinião de uma agência pode se sobressair ou a participação do Presidente contorna as possíveis divisões. De fato, uma das

críticas apresentadas por Art (1973, p. 475), é a de que o Presidente pode apenas apontar qual posicionamento tomar, contornando, nesse caso, a necessidade de uma análise focada na burocracia. Entretanto, Art não mostra que o próprio chefe de Estado pode estar ocupado com outras questões, de modo que sua participação no processo seja limitada.

Art (1973) ainda afirma que, se não são as preferências da burocracia que contam, mas sim a possibilidade de obter apoio do Congresso, então não faria sentido pensar em política burocrática. Além disso, acredita-se que a política burocrática não seja adequada para analisar a implementação de política externa e que exista um conjunto de ideias compartilhadas que aflora entre os principais envolvidos na formulação de política externa. Entretanto, apesar dessas crenças em comum, pode haver diferenças no que diz respeito às táticas usadas para sua implementação, o que por si só pode gerar um intenso debate a nível burocrático.

Assim, quando haverá uma resultante, de fato? Essa resultante afeta a decisão presidencial? Se sim, em que ocasiões? Quando o Presidente, seja por si próprio ou através de uma agência que funciona como *multiple advocacy agency*, terá a possibilidade de contornar divisões no processo decisório? Existe um grau de inconsistência e indefinição cercando o modelo da política burocrática, mas isso não significa que essa abordagem não tenha oferecido e ainda ofereça elementos importantes para a análise do processo decisório, principalmente se essa análise se distancia relativamente do extremo da parcimônia teórica em direção ao extremo da complexidade analítica.

2.2.3 Análises centradas em coalizões

Um dos desafios metodológicos que persistem na análise do processo decisório em política comercial diz respeito à fragmentação e diversidade de atores que fazem parte desse processo. Essa dificuldade, entretanto, não limita o valor da análise. Como dito por Vernon, Spar e Tobin (1991, p. 2, tradução nossa),

Em muitos estudos, o observador se posiciona do lado de fora da estrutura de formulação de decisões, baseando-se no conteúdo da própria decisão para fazer inferências sobre a motivação. [...] Nessas pesquisas, o maquinário de formulação de decisões fica fora de visão, seu conteúdo sendo assumido ou inferido.

Ou, nas palavras de Hagan, Everts e Fukui (2001, p. 311, tradução nossa)

muitos dos trabalhos atuais [...] tenderam a considerar cada configuração – agências, pequenos grupos ou indivíduos – em isolamento, sem se perguntar quando essas unidades ao invés de outras são importantes e quais são as consequências

para os resultado em termos de políticas externa (HAGAN et al 2001, p. 311, tradução nossa).

Para lidar com essa variedade de atores e relacionamentos e com o desejo de capturar ao máximo a complexidade do processo decisório, criaram-se modelos e teorias que buscaram incluir na análise atores distintos, autônomos e por vezes até mesmo antagônicos agindo ao mesmo tempo. Uma das maneiras de analisar o processo decisório através do foco em coalizões entre atores distintos é através do foco na relação entre Executivo e Legislativo.

Um dos autores pioneiros nessa análise é Robert Pastor (1982), que se pergunta: “há uma tendência no processo de formulação de políticas que favorece políticas voltadas para o protecionismo mais do que políticas voltadas para o livre-comércio?”. Robert Pastor apresenta tanto a discussão dentro da burocracia quanto no Congresso, considerando a relação interativa entre esses dois atores e observando que, em termos de política externa econômica, o Executivo participa como um ator unitário. Segundo o autor, “[a]s políticas econômicas internacionais analisadas neste estudo foram produto de um processo contínuo, interativo, envolvendo tanto o Executivo quanto o Legislativo. Enquanto coalizões foram formadas entre agências e comitês, na maioria das vezes tanto Congresso quanto Executivo se comportaram como atores unitários [...]” (PASTOR, 1982, p.198, tradução nossa). Esse senso de unidade pode ser fruto da própria divergência entre os objetivos e preferências do Congresso e do Executivo, que ao verem no outro um elemento mais desafiador, superam suas divisões internas por meio de um denominador comum.

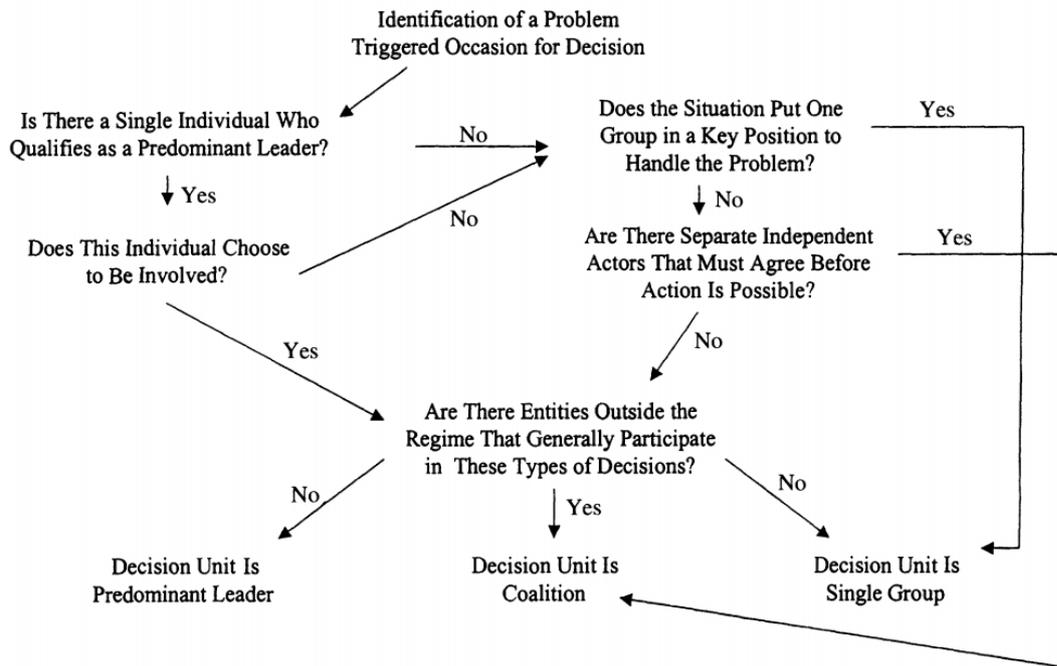
Para Cohen (2000), nas relações entre Congresso e Executivo forma-se uma espécie de política burocrática mais elevada, envolvendo os objetivos mais paroquiais do Congresso e os compromissos globais assumidos pelo país, que encontram maior espaço dentro do Executivo. Essas visões divergentes em termos de objetivos e metas gera conflitos recorrentes e cria a necessidade de que haja um posicionamento voltado para a criação de uma coalizão entre membros do Congresso e da administração para uma política em particular. Dentro do âmbito dessas relações, há cinco formas, segundo Cohen (2000), pela qual elas podem se dar. Primeiramente, o Congresso pode impor, unilateralmente, diretivas de acordo com as preferências dessa instituição. De outra forma, pode haver um posicionamento mais cooperativo, uma tentativa de formação de consenso através de barganhas. Uma terceira forma de ação observada dentro do modelo da relação entre Executivo e Congresso é a ação das agências burocráticas em antecipação à ação do Congresso. Uma quarta forma diz respeito “a uma batalha inconclusiva sobre substância política, resultado do *deadlock* sobre quais ideias

deveriam ter precedência e serem implementadas”. A quinta forma diz respeito à decisão pelo Congresso em não aprovar um projeto fortemente defendido pelo governo. Assim, é possível notar uma série de resultados a partir da relação entre Congresso e Executivo, sendo esta uma abordagem de interesse, mas incompleta para a análise do processo de formulação de política externa econômica, não dando a devida atenção, por exemplo, à participação dos grupos de interesse.

Na literatura de análise de política externa surgiram diversos esforços para a integração das teorias existentes sob um único *framework*. Apesar de todos os esforços serem passíveis de crítica, justamente por conta da fragmentação do processo decisório em política externa e especialmente em política comercial, uma abordagem em particular chama a atenção para os propósitos deste trabalho: a abordagem das unidades de decisão. Essa abordagem funciona como um seletor de teorias, que aponta qual a literatura mais adequada para a análise de um determinado problema de política externa. Ela busca especificar as condições nas quais diferentes unidades de decisão irão aplicar os recursos do governo ou de um corpo administrativo para solucionar um problema de política externa. Após a definição das unidades de decisão é possível apontar, para cada uma delas, os principais fatores que afetam os resultados em política externa e que podem levar ao sucesso ou fracasso da iniciativa. Para cada questão é necessário analisar se é um líder predominante, um grupo único ou uma coalizão de atores autônomos que é responsável pela política em questão e a partir daí observar as regras inerentes a cada unidade de decisão.

Caso a unidade de decisão seja um líder predominante, é necessário observar o grau de sensibilidade do líder. Caso haja sensibilidade, é necessário então observar o grau de coesão entre os conselheiros, caso não haja, a personalidade à frente do país age de acordo com sua própria orientação de política externa. Se a unidade de decisão for um único grupo, então é necessário observar o grau de coesão do grupo em relação à política em questão, o tempo necessário para a tomada de decisão, o grau de oposição ao regime e a existência ou não de um subgrupo ou líder dentro da agência capaz de impor suas preferências (Ilustrações 2, 3 e 4) (HERMANN, 2001).

Ilustração 2– Identificando a unidade de decisão



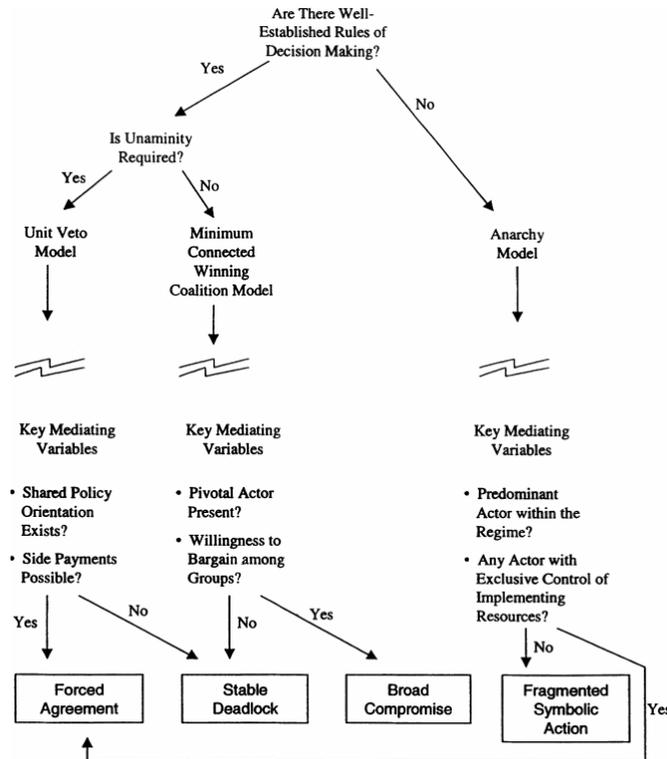
Fonte: Hermann (2001).

Tabela 5– A abordagem das unidades de decisão como um seletor de teorias

Decision Unit	Key Contingency	Theories Exemplify	Decision Process
Predominant Leader	Sensitivity to Contextual Information:		
	(a) Relatively Insensitive (Goals and Means Well-Defined)	Personality Theory	Principled
	(b) Moderately Sensitive (Goals Well-Defined, Means Flexible; Political Timing Important)	Theories Based on the Person/Situation Interaction	Strategic
	(c) Highly Sensitive (Goals and Means Flexible)	Theories Focused on the Situation Alone	Pragmatic
Single Group	Techniques Used to Manage Conflict in Group:		
	(a) Members Act to Minimize Conflict (Members Loyal to Group)	Group Dynamics ("Groupthink")	Deny Conflict and Seek Concurrence
	(b) Members Acknowledge Conflict Is Unavoidable; Group Must Deal with It (Members' Loyalty Outside Group; Unanimity Decision Rule)	Bureaucratic Politics	Resolve Conflict Through Debate and Compromise
	(c) Members Recognize Conflict May Have No Resolution (Members' Loyalty Outside Group; Majority Decision Rule)	Minority/Majority Influence and Jury Decision Making	Accept Conflict and Allow for Winning Majority
Coalition	Nature of Rules/Norms Guiding Interaction:		
	(a) No Established Rules for Decision Making	Theories of Political Instability	Anarchy
	(b) Established Norms Favor Majority Rule	Theories of Coalition Formation	Minimum Connected Winning Coalition
	(c) Established Norms Favor Unanimity Rule	Theories Regarding Development of Under- and Over-Sized Coalitions	Unit Veto

Fonte: Hermann (2001).

Ilustração 3– Sumário do processo de decisão em coalizões



Fonte: Hagan, Everts, Fukui (2001).

No âmbito da política comercial, entretanto, é extremamente raro, dada a fragmentação do processo decisório, observar a participação de um líder predominante e mesmo de uma única agência como unidades de decisão. A decisão, dessa forma, é feita principalmente com base na formação de coalizões entre atores distintos. Com base na necessidade de dar mais solidez à análise focada em coalizões, Hagan, Everts e Fukui (2001) se debruçaram sobre a formulação dos elementos teóricos para a análise focada em coalizões. Para a construção do modelo, os autores se basearam em uma série de trabalhos de política externa econômica, dentre eles o de Vernon, Spar e Tobin (1991) e Destler (1980; 2005), criando um precedente para seu emprego em trabalhos de política comercial, por exemplo.

Segundo a abordagem das unidades de decisão as coalizões apresentam duas características principais: 1) nenhum ator ou grupo tem autoridade para utilizar de maneira independente os recursos do Estado, 2) uma política só pode ser implementada com o apoio ou aquiescência de todos os outros atores da unidade de decisão. Qualquer ator dentro da unidade de decisão é capaz de bloquear as iniciativas de outro. Isso pode ocorrer por meio 1) da execução de um veto, 2) da ameaça de terminar a coalizão, 3) retirada dos recursos necessários para a aprovação de uma lei (HAGAN, et al, 2001). Uma coalizão pode ser formada entre

Executivo e Legislativo, dentro do Legislativo ou dentro do próprio Executivo, ampliando-se, assim, a literatura já existente sobre coalizões dentro do Legislativo. Os autores também consideram a importância dos grupos de interesse como membros da coalizão, mas não avançam na análise da participação desses grupos.

A principal tarefa de Hagan, Everts e Fukui (2001) é analisar as condições que facilitam o acordo entre atores autônomos. Um dos argumentos, retirado da teoria das coalizões, é o “princípio do tamanho”, que toma corpo na noção de “coalizão vencedora mínima e conectada”. A inclusão de atores “extras” além daqueles necessários para coalizão vencedora é evitado por causa dos custos envolvidos em 1) incorporar novas preferências e fazer maiores compromissos, 2) gastar mais recursos em *side payments*, 3) compartilhar créditos de uma política popular, o que teria o efeito de melhorar o posicionamento de rivais. A manutenção do poder político, tanto para o Presidente quanto para as agências do Executivo são prioridade. Assim, sempre que houver pressões domésticas ameaçando a liderança, a política externa deve ser ajustada para trazer menores custos.

Além disso, a noção de “amplitude mínima” considera que as coalizões serão formadas entre grupos com certa proximidade ideológica. Outra variável, ou grupo de variáveis, que afeta o grau de acordo entre os atores diz respeito à vontade de barganhar com outros atores. O “desejo de barganha” avalia o grau no qual há “constrangimentos sérios entre as partes que façam com que eles hesitem em negociar ou barganhar” (DODD, 1976, p. 41, apud HAGAN et al, 2001). Desconfiança intensa ou ampla competição política entre os atores pode levar membros da unidade de decisão a definir um problema como sendo um “jogo de soma zero”. A existência de um grande número de *veto players* nos EUA torna a necessidade buscar e reforçar coalizões ainda maior.

A teoria das unidades de decisão é um interessante esforço de integração dos modelos de análise de política externa e a parte que diz respeito a coalizões apresenta elementos para que seja possível entender o complexo sistema político norte-americano a partir da análise do próprio processo decisório. Entretanto, os elementos utilizados na abordagem são pouco desenvolvidos no texto e não há uma exposição detalhada sobre seus mecanismos causais. Aspectos e conceitos importantes são apresentados mas não são operacionalizados de maneira a cobrir completamente as possibilidades abertas pelo próprio modelo.

Tanto a abordagem das unidades de decisão quanto o modelo das relações entre Executivo e Legislativo não detalham a participação dos grupos de interesse. Por esse motivo,

introduz-se aqui o modelo dos triângulos de ferro. Esse modelo, originário do campo de políticas públicas, logo sendo incorporado em política externa econômica, tem como exemplo mais conhecido o trabalho de Vernon, Spar e Tobin, “Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking” (1991). O pressuposto central da abordagem é que existe uma relação clientelista ou utilitarista entre burocracias, comitês e grupos de interesse, cada qual buscando consolidar e maximizar sua própria base de poder, às expensas dos cidadãos ordinários. Mesmo dentro da burocracia, essa visão utilitarista se manifesta pelo interesse por parte dos burocratas em conseguir uma posição de destaque na indústria ou agricultura após sua passagem pela administração. Como dito pelos próprios atores, triângulos de ferro é mais uma metáfora que diz respeito à relação entre burocratas, congresso e grupos de interesse do que uma teoria em si. O trabalho de Vernon, Spar e Tobin (1991) busca refinar a abordagem, removendo seu “tom conspiratório” ao mostrar que nem sempre existe um “compromisso acolhedor entre guerreiros cooperativos”. Ou seja, os autores buscam analisar a relação entre Congresso, Executivo e grupos de pressão sem necessariamente se render à relação clientelista entre eles, algo que, por sua vez, poderia descaracterizar a abordagem, cujo nome o título do livro carrega, mas que ainda assim ilustra o interesse da análise centrada em coalizões na área de política econômica externa. Além disso, nota-se que os grupos de interesse exercem influência apenas seletiva e oportunisticamente, de acordo com seus dilemas de ação coletiva, tal qual notado pelos próprios autores.

É possível argumentar que, por mais que se assuma que os grupos envolvidos (grupos de interesse, comitês e burocracias) estejam interessados no aumento do seu próprio poder, não necessariamente isso irá favorecer grupos específicos em detrimento do bem-estar agregado. Note-se, por exemplo, que o burocrata busca da melhor forma possível mostrar sua eficiência no escopo das políticas perseguidas pela administração para que possa galgar prestígio e ascensão em sua carreira. Além do mais, em muitas agências, grupos de interesse têm pouquíssimos pontos de contato. Assim, apesar do título carregado pelo trabalho, Vernon, Spar e Tobin (1991) flexibilizam os pressupostos do triângulo de ferro e formulam seu próprio modelo sobre a relação entre Executivo, Congresso e grupos de interesse.

Outro modelo bastante conhecido para lidar com os diversos atores que influenciam a política pública nos Estados Unidos é chamado de *issue networks*, desenvolvido por Hugh Hecló como uma crítica à abordagem dos triângulos de ferro. Para Hugh Hecló, “o conceito de triângulos de ferro é tão errado quanto incompleto” (HECLO, 1990, p. 449, tradução nossa), considerando que o sistema político norte-americano não pode ser eficientemente analisado

através de uma relação tão rígida entre grupos de interesse, burocratas e congresso e que nas últimas décadas tem se tornado cada vez mais difícil observar quais grupos foram dominantes em quais ocasiões. Em outras palavras, “Ao olhar para aqueles que são muito poderosos, tendemos a desconsiderar as diversas redes que levam e guiam o exercício do poder”. Note-se, aqui, que diferentemente das abordagens expostas até o momento, que se focam nos atores mais poderosos, a abordagem do *issue network* considera que os participantes são fluídos, anônimos e não estão limitados a um círculo fechado de participantes. Também de maneira diferente das abordagens até então apontadas – como o BPM –, a abordagem de Hugh Hecló parte do pressuposto de que as redes se mantêm não através do compromisso e do consenso, mas sim através da manutenção das divisões e das discussões que constantemente geram alternativas para o aprimoramento e mudança das políticas públicas.

Nessas redes, atores entram e saem constantemente, sendo que sua motivação não é medida apenas em termos de interesses pecuniários ou em termos de poder, mas sim em termos de conhecimento, valores compartilhados, etc. Entretanto, como dito pelo próprio autor, conhecimento não gera acordo, e nem sempre uma rede se transformará em coalizões (*shared-action group*) ou em um grupo formal (*shared-belief group*) com capacidade de alterar de fato políticas públicas. Além disso, o autor também afirma que essas novas redes não substituem as dinâmicas existentes no âmbito governamental, mas apenas ilustra a progressiva complexidade da administração pública nos Estados Unidos. Vale também ressaltar que a abordagem de Hugh Hecló não apresenta mecanismos causais, não apontando para uma teoria fechada, senão ilustrando uma série de pressupostos, fazendo, além do mais, com que venha à tona uma grande variedade de atores e relacionamentos que limitam a possibilidade de formulação teórica.

Para tentar contornar esse problema e manter a complexidade analítica, surge a abordagem das coalizões de defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Essa abordagem oferece espaço crescente para o estudo de temas e eventos que podem ser analisados na fronteira da política doméstica e internacional (LIFTIN, 2001), incluindo questões voltadas para política externa econômica (DOLAN, 2003), por mais que ainda haja poucos trabalhos na área que façam uso da ACF.

A abordagem parte da noção de redes de políticas públicas. Para Sabatier (1989, s.p., tradução nossa), essas redes “são conjuntos de ligações informais e institucionais entre atores governamentais e outros atores, estruturados ao redor de crenças e interesses no processo de formulação e implementação de políticas públicas”. Apesar da ausência de aspectos institucionais na análise da *Advocacy Coalition Framework*, essa abordagem oferece uma visão

interessante em relação à forma como diferentes atores se unem para formar uma coalizão formal ou informal. As variáveis explicativas do trabalho são as próprias coalizões, unidas por crenças compartilhadas, e não os atores individuais que compõem cada um desses agrupamentos. Essa agregação de atores sob a forma de coalizões foi uma forma de contornar o problema da multiplicidade de variáveis analisadas (que não incluem somente os atores tradicionalmente considerados mais importantes, podendo variar desde acadêmicos e jornalistas, até congressistas e burocratas). Essas coalizões são marcadas pelo conflito entre si para a busca da manipulação do processo político.

O quadro analítico também se baseia nas condições externas ao subsistema, como as condições socioeconômicas, a opinião pública e os impactos das políticas públicas. Essas características, em conjunto com os parâmetros relativamente estáveis da análise (atributos socioculturais, estrutura constitucional, etc.) condicionam os recursos e constrangimentos dos atores dentro do subsistema. O ACF apresenta, ainda, a possibilidade de existência de um *policy broker*, responsável por mediar as coalizões e buscar um meio termo entre os atores. Esse *policy broker* é um agente que tem a confiança de todas as coalizões e pode tomar a forma tanto de um líder, quanto de um político ou instituição.

Dentro do quadro analítico do ACF, os indivíduos agem motivados pela razão, mas essa racionalidade é limitada pela complexidade do mundo. Nesse sentido, apesar de a ACF não empregar um método interpretativista, dá muito espaço às percepções, percepções equivocadas e sistemas de crença (SABATIER, 1989, s. p.). Os indivíduos no ACF apresentam três grupos de crença: crenças fundamentais (profundamente arraigadas, como religião, por exemplo, e muito difíceis de serem alteradas), crenças centrais (institucionalizadas, como por exemplo a relação entre governo e mercado, difíceis de serem alteradas) e crenças secundárias (de caráter mais local, como com relação aos instrumentos específicos utilizados em determinada situação, e com maiores chances de sofrerem alterações).

Para o ACF, as mudanças nas políticas públicas ocorrem quando as crenças da coalizão dominante se alteram. Essas alterações podem ocorrer tanto em aspectos secundários quanto em aspectos centrais dos subsistemas de políticas e podem ser levadas a cabo por três vias: 1) choques externos que sejam capazes de alterar a distribuição de recursos, as vias de influência ou as crenças dos atores; 2) aprendizado (*policy-oriented learning*), derivado da acumulação gradual de informações, e 3) entrave persistente (*hurting stalemate*) ocorre quando ambas as coalizões não avançam em seus propósitos, tendo esgotado suas opções e considerando que nenhuma delas avalia o status quo como benéfico. Entretanto, os autores preveem que somente

mudanças ocasionadas por choques externos causam alterações nas crenças primárias da coalizão dominante, momentos nos quais é possível a coalizões secundárias ganhar poder no subsistema (SABATIER, 1989, s.p.).

O problema da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e de outras abordagens que se focam em redes políticas, incluindo o próprio trabalho de Hugh Hecló, é que há uma imensidão de atores a serem analisados, o que faz com que haja grandes dificuldades tanto de cunho teórico quanto de cunho metodológico. A ACF, mais esmerada em termos teórico-metodológicos, é uma perspectiva de difícil aplicação por demandar muito tempo e investimento para ser levada a cabo. Seus próprios criadores aconselham uma análise que apenas traga alguns elementos da ACF caso não haja recursos suficientes disponíveis para adentrar a uma pesquisa aprofundada.

Apesar de uma vantagem da ACF ser justamente o fato de que ela vai além da divisão em estágios heurísticos (definição da agenda, formulação, implementação, etc.), transpondo níveis de análise, pode ser muito difícil identificar os atores que fazem parte do subsistema e que compõem as coalizões. A própria ausência da divisão em estágios heurísticos pode ser uma limitação, uma vez que cada um desses estágios apresenta um dinamismo próprio, que pode ser objeto de discussão teórica. Por fim, os próprios autores afirmam que a abordagem é mais adequada para estudos que analisam períodos de tempo de mais de dez anos (SABATIER, 1989).

2.3 Quadro analítico proposto

Considerando que o objetivo deste trabalho é analisar os constrangimentos domésticos à adoção de políticas de liberalização comercial, cabe a pergunta “por que e como certas políticas foram aprovadas e outras fracassaram durante o governo Clinton?”. O trabalho busca destrinchar o processo decisório em política comercial nos anos 1993-2000 para buscar as principais fontes de dificuldade para o governo. Além disso, considerando que também é a proposta desta dissertação analisar como o Executivo se posicionou frente a tais dificuldades, vale observar, a partir do exposto, o relacionamento entre os principais atores envolvidos no processo decisório tendo como base os modelos e teorias já existentes no campo da política externa e economia política internacional.

Esse exercício é importante pois, como dito por Frederick Mayer (1998), em seu estudo de caso sobre o NAFTA, para ir além da descrição de um determinado evento e interpretá-lo é necessário a aplicação de um modelo que selecione elementos a serem considerados e elementos a serem deixados de fora do trabalho, bem como a maneira de relacioná-los. Esses modelos servem para definir os atributos que os analistas devem levar em consideração para explicar a realidade. “Para ser útil, um modelo não pode considerar toda e qualquer complexidade, da mesma forma que excesso de parcimônia pode substituir clareza por precisão” (MAYER, 1998, p. 23, tradução nossa). Neste estudo em específico, o modelo analítico será utilizado como guia para a análise e interpretação feita neste estudo. O trabalho não atende, dessa forma, à necessidade de utilizar a história para justificar a teoria, mas sim à de utilizar a teoria para propor uma forma de se analisar eventos. Pretende-se que o estudo traga novas possibilidades para a análise de política comercial e identifique potenciais relações entre atores que podem ser de serventia para futuros estudos sem, entretanto, ter como interesse uma teoria precisa sobre o processo decisório em política externa comercial.

Considerando a necessidade de limitar o escopo da pesquisa, este trabalho analisa o processo decisório a partir da perspectiva dos atores com mais recursos para influenciar a formulação de política comercial e a votação no Congresso. Essa abordagem focada em atores tão distintos dentro do Congresso, do Executivo e da sociedade civil impõe limites, mas parte da observação de que o desenvolvimento da área de política externa econômica dá subsídios para entender as preferências e relacionamentos entre esses atores. Há, além disso, precedentes na literatura de política externa econômica que mostram a viabilidade de uma análise focada na complexidade do processo decisório em si: “nossa visão é a de que uma ampla literatura tem se desenvolvido durante as últimas décadas, dando espaço para uma série de proposições que dão certa coerência ao processo decisório em política comercial dos EUA” (VERNON et al, 1991, p. 5, tradução nossa).

Assim, é possível utilizar um conjunto de argumentos de teorias e modelos distintos para chegar ao que se considera o modelo mais próximo dos objetivos dessa pesquisa, sendo que dentro desse escopo, essas teorias e modelos podem ser complementares. Para analisar essas possibilidades, o mínimo denominador comum desta pesquisa é a consideração de que o processo decisório em política externa econômica naturalmente exige algum grau de coordenação entre o Congresso, o Executivo e os grupos de interesse. A preferência de cada um desses atores deve ser levada em consideração, uma vez que cada um deles pode executar um veto ou tirar de mesa os recursos necessários para o avanço da iniciativa como um todo

(HAGAN et al, 2001). Com base nessas premissas, o ponto de partida deste estudo é a abordagem das unidades de decisão. Para os objetivos deste trabalho, é importante ter como foco a análise que trata de coalizões como unidades de decisão. A abordagem parte da observação de que duas variáveis são essenciais para que seja possível atingir um compromisso no trato de questões de política externa: a presença de um ator pivô, predominante dentro do regime, e do chamado “desejo de barganha” que é a medida pela qual se identifica, em um determinado momento, se os atores envolvidos na decisão têm interesse em ceder em favor de concessões ou não (HAGAN et al, 2001).

É necessário, entretanto, ressaltar algumas questões, sendo a primeira delas relativa à definição de uma coalizão como um ambiente no qual cada um dos atores pode bloquear a ação do outro. Apesar de essa ser uma afirmação que se sustenta, considerando o sistema de freios e contrapesos do sistema político norte-americano (VERNON, et al 1991), a participação e interesse dos atores na coalizão depende do contexto, do momento e das características da política em voga. A segunda questão diz respeito à afirmação sobre a necessidade de um ator pivô para se chegar a um compromisso amplo. É mais produtivo colocar essa questão sob a forma de hipótese do que como premissa, uma vez que essa não parece ser uma condição necessária para que o entrave seja evitado. É possível e, do ponto de vista deste trabalho, mais frutífero, discutir a afirmação sobre esse ator pivô na fase de formulação como uma possibilidade latente, como será visto logo à frente.

Dada a variedade de atores e relacionamentos estudados, é de interesse analisar separadamente as duas áreas sobre as quais recai o foco deste trabalho: formulação e votação de políticas de comércio. Essa divisão é de extrema importância porque em cada uma dessas fases há diferentes impulsos e constrangimentos que levam os atores governamentais e sociais a se posicionarem de modos distintos, alterando, como reflexo, as possibilidades de acordo entre esses atores em favor de um posicionamento comum.

Dentro do Executivo, no processo de formulação, muitas vezes existe o interesse explícito de colegialidade por conta de sua maior legitimidade, mas num contexto de limite temporal e levando em consideração dificuldades no processo de coordenação, é possível que um ator pivô se sobressaia por indicação do Presidente, por exemplo. Considerando, ainda, que o contexto burocrático é marcado pelo constante embate entre diferentes “soberanias”, é possível que por vezes surjam atores cujas preferências acabam por predominar no debate, situação que tende, entretanto, a se mostrar pouco estável, a menos que esse ator exerça domínio nessa área. Ao mesmo tempo em que há discussão entre as agências burocráticas sobre o melhor

caminho a ser seguido, é necessário também buscar a coordenação entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse através do processo de consultas, para que se chegue em um posicionamento comum sobre uma iniciativa governamental. Essa coordenação é importante por alguns aspectos bem ilustrados através de insumos da literatura institucionalista, que mostra que a relação agente-principal entre Executivo e Congresso faz com que não seja possível ao Executivo agir sem a autorização ou aquiescência do Congresso, ainda que não haja votação.

Como ilustrado pela abordagem institucionalista da escolha racional, o Congresso constantemente observa o Executivo, que vê sua discricionariedade limitada por conta dessa vigilância. Por isso, como dito por Cohen, Paul e Blecker (2003, p. 113), o Congresso é um fator direto ou indireto em cada decisão significativa em termos de política comercial. “Oficiais sêniores sabem que se uma administração age muito frequentemente de uma forma contrária ao sentimento prevalecente no Congresso, isso pode levar a uma retaliação” (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003, p. 113, tradução nossa). Assim, ainda que não haja votação, o Congresso pode bem se utilizar de suas prerrogativas para, por exemplo, propor novas leis que exijam sua participação mais ativa no assunto em questão, o que exige antecipação por parte do Executivo e coordenação entre suas posições e a do legislativo. Além disso, o Executivo deve, em última instância, consultar o Congresso durante o processo de formulação basicamente porque é necessário avançar uma proposta que tenha chances concretas de ser aprovada e também porque quaisquer leis que não estejam de acordo com os objetivos do legislativo podem resultar em diminuição da autonomia por parte das agências (HAGAN et al, 2001). É por isso que o Executivo, ainda que não haja votação, visa na medida do possível se acomodar às preferências do legislativo.

No momento da formulação de políticas, as agências do Executivo buscam associar a política com o melhor balanço entre objetivos internos e externos à sua própria definição de interesse nacional (ALLISON; HALPERIN, 1972; HALPERIN; CLAPP; KANTER, 2006). Também nesse momento, a participação do Congresso se dá por meio de *hearings*, exigência relatórios detalhados, regulamentos capazes de diminuir a autonomia das agências ou mesmo leis, pura e simplesmente, e, apesar dessa participação diminuir a autonomia do Executivo, não esconde o fato de que a ação do Congresso é seletiva e ocorre por meio, por exemplo, de “alarmes de incêndio”. Seu interesse em questões de política comercial é maior conforme haja certo grau de polarização, saliência pública das questões tratadas ou impactos muito pontuais sobre seus eleitores.

Some-se a isso o fato de que, num contexto de informação incompleta, o Executivo não enxerga com clareza a melhor estratégia a ser empregada para obter a aprovação futura do Congresso, o que pode exacerbar a tendência de que cada uma dessas agências vejam a melhor estratégia de aprovação como reflexo de suas próprias preferências. Além disso, na maioria das vezes a agenda legislativa está cheia o que, somado ao fato de a política comercial não ser na maioria das vezes uma área considerada prioritária pelos congressistas, contribui para que os representantes voltem sua atenção para questões consideradas de maior importância, como orçamento e segurança nacional, por exemplo.

Os grupos de interesse, por sua vez, exercem influência tanto sobre os representantes quanto sobre os agentes do Executivo. Entretanto, enquanto a literatura de triângulos de ferro estabelece uma relação direta e marcada pela troca de favores grupos de interesse, Congresso e Executivo, este estudo aponta para a necessidade de qualificar essa influência. A eficácia dos modelos de Stolper-Samuelson e de Ricardo-Viner, por exemplo, depende em grande parte dos determinantes da mobilização dos grupos da sociedade civil e para isso, a análise dos dilemas de ação coletiva é de grande interesse. A superação dos dilemas envolvidos na mobilização depende tanto de aspectos internos à própria empresa, quanto às perdas e ganhos relativos à liberalização econômica e a características institucionais (ALT; GILLIGAN et al, 1996).

Segundo Gowa (1988), um dos aspectos que define a capacidade de organização dos grupos de interesse é o grau de não-exclusividade de uma política, dependendo da instituição responsável por sua formulação. Segundo a teoria da ação coletiva, um bem público é não-exclusivo quando não é possível definir quem pode ou não fazer ou não uso de tal bem. Entretanto, poucos bens atendem totalmente a essa definição. Na visão da autora, “nos anos 1930, a concentração do poder sobre tarifas no Congresso suprimiu o caráter público da política de comércio ‘nacional’: a lei Smoth-Haley ficou próxima da soma demandas de indústrias particulares [...]” (GOWA, 1988, p. 30, tradução nossa). Dessa forma, quanto mais pontos de acesso de uma instituição a pressões da sociedade, maior a possibilidade de que a política em voga tenha seu caráter de não-exclusividade diminuído e, segundo Gowa (1988), maior o estímulo à mobilização por parte desses atores.

Assim, o Congresso, por meio de vários pontos de contato com os grupos de interesse, é a instituição que maior estímulo provê à mobilização por parte desses grupos. Dentro da burocracia, o USTR é uma das agências mais permeáveis às demandas dos grupos de interesse por conta dos *trade advisory committiees*. Considerando que instituições definem ganhadores e perdedores (HALL; TAYLOR, 1996), a coalizão pró-livre-comércio é favorecida pelo “viés

liberal” (GOLDSTEIN, 1986) impresso nas instituições criadas no pós-guerra, como ilustrado através das constantes críticas à falta de representatividade dos grupos sindicais no ACTPN. Essa falta de representatividade resultou, por exemplo, na renúncia de três representantes de um Presidential Advisory Committee em março de 2000, criando *momentum* para declarações por parte do USTR em favor da ampliação dos *trade advisory committees* (BARSHEFSKY..., 2000).

Entretanto, é importante destacar duas formas de analisar a possível superação do dilema de ação coletiva por parte dos grupos sindicais e dos ambientais: uma delas envolve informações e a outras percepções. A que envolve informações, parte de um mecanismo similar ao proposto por Goldstein e Martin (2001). Os autores buscam expandir o entendimento sobre os fatores que contribuem para a superação da lógica da ação coletiva através da afirmação de que instituições internacionais favorecem a superação desses dilemas por parte dos grupos afetados negativamente pelo comércio, por conta do aumento de informações disponíveis sobre tais impactos e permitem, dessa forma, maior engajamento dos grupos contrários à liberalização. Seguindo essa análise, o NAFTA, por exemplo, ao trazer o debate sobre política comercial para o centro das atenções teria ampliado a visão dos grupos sindicais em relação às perdas impostas pelo comércio ao aumentar o nível de informações disponíveis sobre política comércio, facilitando a mobilização dos grupos contrários à liberalização comercial.

Outra visão, baseada em percepções considera, entretanto, que a superação da lógica da ação coletiva dos atores anti-livre-comércio é influenciada pela forma como os cidadãos e congressistas interpretam e “enquadram” essas políticas. A estratégia do *framing* consiste em utilizar táticas de mobilização através da veiculação de interpretações críticas sobre uma política em particular e sua e sua associação a questões pertinentes a outras áreas (AYRES, 2004; VELUT, 2009; DIETRICH, 1999). Isso ocorre por meio, por exemplo, da associação entre comércio e política externa, direitos do trabalhador e do meio ambiente, e até mesmo entre questões de segurança alimentar e comércio ilegal de órgãos. Essa estratégia de *framing*, além de permitir a superação dos dilemas de ação coletiva dentro de um mesmo grupo abre espaço para a “ressonância e adaptação [de visões e estratégias] em outro campo” (EVANS; KAY, 2008, p. 12, tradução nossa). Através de um *framing* adequado por parte dos atores anti-livre-comércio foi possível, por exemplo, estabelecer coalizões “azul-verde”, entre grupos sindicais e ambientais, reforçando seu poder de fogo contra o *fast-track*.

De modo geral, os grupos de interesse apresentam influência sobre o processo decisório, mas essa influência é apenas indireta. Por isso mesmo, é necessário um alto grau de mobilização

para de fato fazer com que esses grupos sejam ouvidos. Assim, por diversas vezes a ação do Executivo não é fruto da “captura” dos grupos de interesse mas sim da instrumentalização de suas preferências conforme elas se alinhem com os objetivos estratégicos da administração. No âmbito da burocracia, há poucos pontos de contato entre os grupos de interesse e as agências burocráticas, com exceção do USTR, por exemplo. Ainda assim, o USTR não é a única instituição presente no processo de formulação e, por mais que apresente permeabilidade a grupos de interesse, a relação com outras agências durante o processo decisório pode se mostrar ainda mais importante na definição das políticas a serem seguidas. Em suma, a participação dos grupos de interesse no processo decisório é apenas “oportunistamente e seletiva” (VERNON et al, 1991). Durante a fase de formulação, apenas sob condições muito específicas terão os grupos de interesse papel primário.

Feitas essas considerações, o modelo mais adequado para a análise da formulação de política comercial tem sua base no modelo da política burocrática (BPM). Considerando, entretanto, os *inputs* das abordagens centradas em coalizões, analisadas na última seção, e as próprias críticas ao modelo, logo nota-se que tal abordagem em sua forma pura não é adequada para a análise. Em primeiro lugar, como notado anteriormente, apesar da relativa autonomia do Executivo, sua ação nunca deixará totalmente de lado as preferências dos grupos de interesse e do Congresso, considerando a necessidade de antecipar possíveis entraves e a eles se acomodar. Além disso, a saliência pública de determinada questão, a polarização dos atores envolvidos e os custos da não-participação, ao diminuir o “desejo de barganha”, podem restringir a possibilidade de formação de uma coalizão através do estímulo à participação e mobilização de grupos contrários no Congresso e na sociedade civil, diminuindo a autonomia do Executivo. Em segundo lugar, como será notado adiante, o consenso pode não ser facilmente atingido e é possível que se sobressaia um ator pivô. Paralelamente, a ideia do “consenso” pode ser enganosa¹¹, considerando que a política pode não ser consensual, considerando que pode ser muito difícil levar em consideração as preferências de todos os principais atores do Executivo para a formulação de uma determinada política. Além disso, uma participação ativa do Presidente pode fazer com que se contorne as dificuldades inerentes à política burocrática.

O Presidente pode se envolver no processo decisório tanto diretamente quanto através de um *broker* ou agência de *multiple advocacy* capaz de advogar em favor de suas preferências

¹¹ “Quando iniciativas surgem no Executivo, elas raramente representam o fruto de um produto comum das agências com a possibilidade de serem afetadas pela medida proposta e raramente têm o amplo suporte que algo conjunto poderia trazer [...] na maioria das vezes há apenas a impressão de um consenso genuíno” (VERNON et al, 1990, p. 12, tradução nossa).

e criar um contexto no qual reina a colegialidade. Num contexto ideal, o modelo *multiple advocacy* afirma que um *broker* é capaz de fazer com que as distintas preferências no Executivo sejam superadas em favor de uma visão estratégica racional. Entretanto, essa coordenação é mais adequada conforme haja suporte ao papel do *broker* por parte do Presidente e, considerando os limites físicos, sua participação pode vir tarde no processo sempre que houver assuntos de importância comparável ou superior às de comércio que exijam sua atenção imediata. Assim, sua participação ocorre ou em momentos nos quais há maior urgência para a aprovação de uma lei ou solução de controvérsias no seio do Executivo ou quando a política em questão é tão ou mais importante comparativamente a outras que apresentam ao Presidente em um determinado momento (ROSATI, 1981).

Como afirma Destler (1996), as próprias características da instituição que serve como *broker* é de interesse, considerando que o National Economic Council, por exemplo, ainda que seja relativamente eficiente para o trato de questões *ad hoc* por conta de sua estrutura fluida, não consegue lidar – também por conta de seu caráter flexível e por vezes informal – de maneira adequada com questões que exigem um planejamento estratégico mais preciso e de longo prazo. Além disso, por conta da falta de uma cultura organizacional durante o governo Clinton, normalmente são as preferências dos principais membros que definem o posicionamento da agência (DOLAN, 2003). Ainda com relação às características do *broker*, pode acontecer ainda que, no processo decisório, as agências se sintam ressentidas com a coordenação (DESTLER, 1996), justamente porque sua visão de estratégia racional está em conformidade com seus objetivos e visão de mundo. Por isso, a menos que o *broker* haja de forma a não “pisar em calcanhares”, é provável que as agências busquem o acesso direto ao Presidente, contornando outras agências e enfraquecendo o processo de coordenação (VERNON et al, 1991).

É possível que um processo que inicialmente se inicia com a coordenação de um *broker* acabe progredindo para a participação mais ativa de uma única agência quando há dificuldades de coordenação que acaba por resultar em estagnação do processo de formulação por conta do elevado grau de conflito burocrático (HAGAN et al, 2001) ou quando há a delegação explícita de autoridade para determinada agência pelo Presidente por conta, por exemplo, do prestígio de tal agência para com o chefe de Estado ou da urgência de se chegar a um solução¹². O

¹² Por conta da agenda legislativa quase sempre lotada e pelo fato de a política de comércio internacional ser, na maioria das vezes, considerada uma questão secundária, não só o Congresso, mas as próprias agências do Executivo estarão focadas na aprovação de políticas em outras áreas. Nesse contexto, o processo de formulação pode de uma política externa comercial pode demorar muito. Quando a questão se torna urgente, é possível a ascensão de um ator pivô para liderar o processo.

contrário também é possível. Uma determinada agência pode estar à frente da política comercial, mas é possível que, seja por vontade do Presidente ou por insatisfação das agências envolvidas, que se veem alijadas da formulação, o processo decisório caminhe em favor de uma maior coordenação.

Vale enfatizar mais uma vez que o fato de a análise do processo de formulação aqui tenha como base o modelo da política burocrática não indica um completo afastamento em relação às tendências do Congresso e dos grupos de interesse, uma vez que a premissa dessa dissertação é que o Executivo age por meio de coalizões com esses atores e não de modo isolado. O que pode de fato ocorrer é um maior grau relativo de divisão na burocracia combinada com maior possibilidade de instrumentalização ou falta de atenção às preferências dos grupos de interesse e do Congresso. Como já dito, o Executivo visa antecipar as possibilidades de oposição por parte desse ator (COHEN; PAUL; BLECKER, 2003) que limitem sua liberdade de atuação, mas que isso ocorre dentro de um processo por vezes contraditório marcado por ocasionais “revisões internas” das políticas em questão.

Uma vez formulada a política dentro do Executivo, em consulta com os grupos de interesse e Congresso – sempre tendo ressalvas em relação à influência desses dois atores – essa política será ou implementada ou, caso se trate de um projeto de lei, acordos complementares, projeto de implementação (*implementation bill*) para o caso do *fast-track*, passará por votação no Congresso. Nesse momento entra em voga a necessidade de criação de uma coalização vencedora mínima através da barganha com o Congresso e a principal função do Executivo passar a ser fazer *lobby* em favor da aprovação do projeto de lei. Nesse momento o Executivo de fato se vê confrontado com a possibilidade latente de ter sua proposta recusada.

Durante os meses que levam à votação, há uma tendência de diminuição das divisões burocráticas, principalmente conforme se aproximam as eleições, o que é fruto, pelo menos em parte, da necessidade de aprovação do projeto de lei para a manutenção do legado presidencial. A participação ativa do próprio Presidente, por sua vez, serve como elemento para a união da burocracia. Poucas agências se oporão a um projeto defendido por ele próximo à votação. Esse, por sua vez, participa mais ativamente justamente no momento mais próximo da votação.

A agenda legislativa está cheia constitui um fator a mais para a falta de convergência de esforços em favor de uma única iniciativa até momentos antes da votação. Por conta dos limites

físicos do Presidente, das agências do Executivo e do Congresso, normalmente a ação mais enfática por parte desses grupos aumenta conforme se aproxima o prazo para votação da lei, que funciona como um elemento para atrair o foco dos envolvidos no assunto. Por esse motivo, muitas vezes os grupos envolvidos buscam primeiro delimitar uma data para votação antes de iniciar um esforço de *lobby* de fato. A falta de ação do Presidente, por sua vez, pode ser um elemento crucial para a possibilidade de fracasso de uma iniciativa no Congresso, em vista de sua maior alavancagem sobre os congressistas indecisos através de barganhas e concessões que auxiliem a criação de uma coalizão mínima vencedora.

Outra questão que se soma para a possibilidade de uma coalizão mínima vencedora é o “desejo de barganha” dos participantes envolvidos no processo decisório, já mencionada acima. Essa variável diz respeito aos “sérios constrangimentos que fazem com que eles [os atores] hesitem em negociar ou em barganhar” (HAGAN et al, 2001, p. 177, tradução nossa). Para observar a possibilidade de aumento ou diminuição do “desejo de barganha” no Congresso, é de interesse considerar, com base na tipologia de Shoch (2001) que há duas principais correntes que retratam a fonte das preferências do Congresso. A primeira deles é centrada no eleitorado, segundo a qual as “posições do partido são determinadas pelas preferências e influência política das diferentes coalizões de interesses econômicos, incluindo classes, indústrias ou setores, firmas, ou as várias categorias de trabalhadores” (SHOCH, 2001, p. 13, tradução nossa).

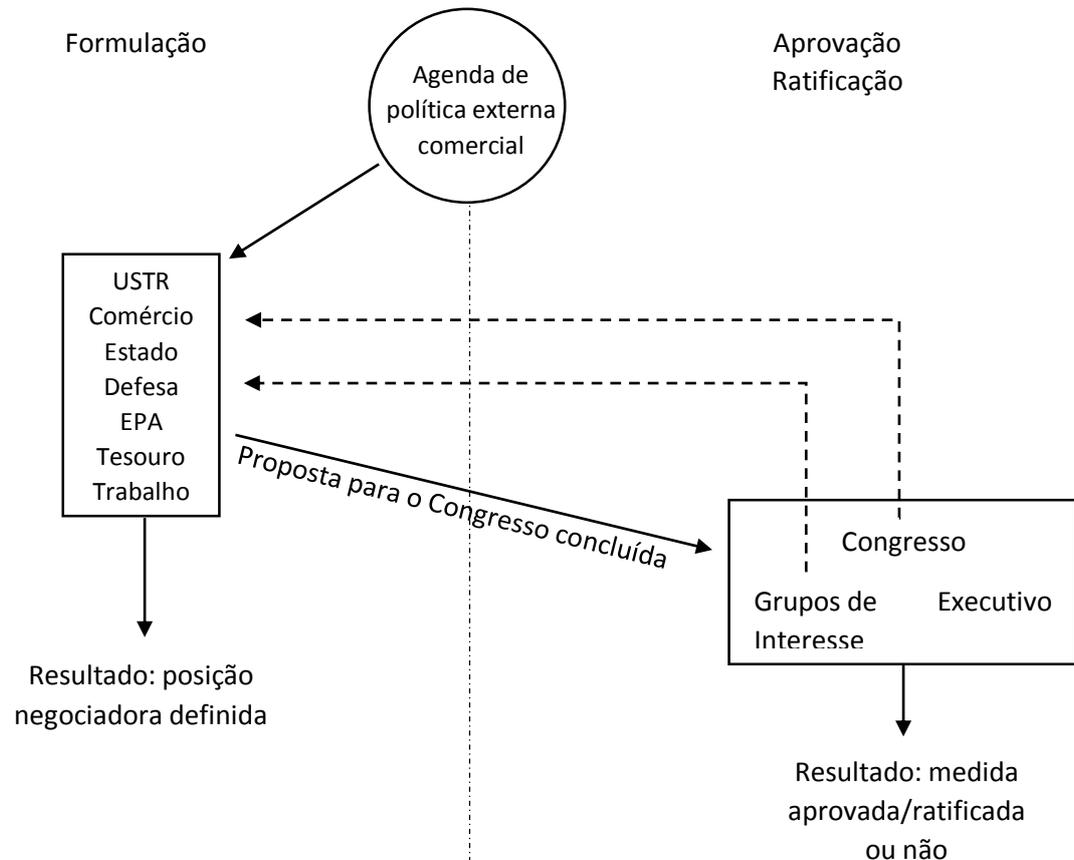
Entretanto, tal qual para Shoch, as divisões partidárias seguindo essa abordagem centrada nos eleitores também se tornam divisões intrapartidárias ao se considerar as diferentes preferências dos eleitores ainda que em relação ao mesmo fator de produção, considerando cisões entre setores exportadores e importadores, tal qual previsto pelo modelo Ricardo-Viner (ALT; GILLIGAN et al, 1996). Dessa forma, há uma vertente Democrata mais moderada e outra mais liberal, assim como há uma vertente Republicana mais internacionalista e outra mais conservadora. Essa divisão abre a possibilidade, no Congresso, de coalizões interpartidárias a favor e contra política comercial.

A segunda vertente determina que “[...] as posições dos partidos são determinadas por qual partido controla a presidência” (SHOCH, 2001, p.20, tradução nossa). Isso indica que, independentemente do partido, o Presidente defenderá o livre-comércio e os partidos “de fora” irão se opor às iniciativas do partido do Presidente como forma de desprestigiar o Presidente e seu partido, fazendo diminuir, assim, o “desejo de barganha” do partido de fora. Em termos comerciais isso significa que o partido da oposição será necessariamente anti-livre-comércio e é com base nisso que muitos autores estabelecem a relação entre governo dividido e entraves

ao livre comércio (LOHMAN; O'HALLORAN, 1994; MILNER, 1997). Entretanto, esse modelo é mais adequado quanto mais próximo são as eleições e quando há na verdade um presidente Republicano no poder. Considerando que em termos comerciais o Presidente seja favorável ao livre-comércio (considerando a tese da presidência liberal), caso ele seja Democrata, os Republicanos poderão, na verdade, inclinar-se a votar junto com o Presidente – e não a se opor a ele – justamente para causar divisão dentro do partido opositor, nesse caso os Democratas, e passar a impressão para os eleitores desse partido, tradicionalmente mais liberal, de que, ao aprovar uma medida de liberalização comercial, o Presidente esteja fazendo pouco caso das suas preferências.

Em suma, este quadro analítico lança, a partir de insumos da abordagem das unidades de decisão, uma proposta sobre em quais momentos cada um dos atores terá maior ou menor participação no processo decisório ao pontuar uma possível forma de analisar a relação entre Executivo, grupos de interesse e Congresso. Conclui-se que é possível a utilização de teorias centradas no Executivo, Congresso e grupos de interesse em um mesmo estudo contanto que haja alguma forma de qualificar a relação entre esses atores e sua importância do processo decisório. Através da indicação de que atores são mais importantes para a análise e em quais momentos, é possível também observar quando e de que formar modelos focados em grupos de interesse possuem maior capacidade explicativa, ou quando é preferível manter o foco sobre o modelo da política burocrática, ou quando é possível considerá-lo como um ator unitário (Ilustração 5).

Ilustração 4 – Esquema para seleção de teoria para análise de processo de formulação de política externa comercial



Fonte: Autor.

2.4 Conclusão

Este capítulo ilustrou alguns pontos cruciais para a análise da política externa comercial durante o governo Clinton. De início foi necessário elucidar um aspecto central da política externa comercial, qual seja, o caráter profundamente fragmentado de seu processo decisório. A partir disso fez-se uma breve análise histórica das preferências cada um dos conjuntos de atores utilizados nesta dissertação, sendo que cada um deles exerce um tipo de influência, mais ou menos direta no processo decisório. A partir dessa análise histórica, o capítulo revisou, ainda que de modo limitado, a principal literatura sobre política externa comercial, tendo como referência a literatura com base tanto na tradição de EPI quanto a com base na tradição de Análise de Política Externa. Na apresentação do quadro analítico propôs-se que a importância de cada um dos atores analisados nesta dissertação varia de acordo com o momento e com o assunto em questão. Há, então, momentos nos quais um ou outro ator se sobressairá, sendo que

através da análise do relacionamento entre esses atores é possível definir quando cada um terá um papel de maior destaque.

Conclui-se que os estudos focados em preferências e instituições, no papel do Executivo ou em coalizões não são necessariamente excludentes, cada qual guardando seu grau de relevância de acordo com o contexto mais adequado à sua aplicação, que só pode ser feita, entretanto, após uma análise das preferências dos principais atores envolvidos no processo decisório. A partir disso, abre-se uma possibilidade para estudos com foco em atores distintos, que por mais que percam em termos de parcimônia teórica, complementam estudos que extraem resultados a partir do exame de variáveis muito desagregadas, ao oferecer a possibilidade de uma análise que compare tais variáveis com outras potencialmente relevantes de modo a analisar de maneira relativa, e não absoluta, sua importância.

3 O PRIMEIRO MANDATO DE BILL CLINTON

Bill Clinton chegou à presidência prometendo renovar a ênfase sobre a economia e política externa comercial norte-americana e sua estratégia inicial havia sido moldada justamente para buscar integrar economia e segurança, política doméstica e política externa. Entretanto, existe uma grande lacuna entre estratégias e resultados. Entre o discurso inicial de Clinton e os resultados a serem de fato obtidos havia uma diversidade de preferências de atores governamentais e não-governamentais, mediada por uma diversidade de instituições que se relacionam na fase de formulação e de votação. Este capítulo ilustra o contexto e estratégia inicial de Clinton, bem como realinhamentos no início de sua administração para então adentrar a três estudos de caso: a aprovação do NAFTA, relações comerciais entre EUA e Japão e entre EUA e China.

3.1 Estratégia inicial, adaptações e impactos sobre a política de comércio exterior dos EUA

Clinton garantiu posição de destaque à renovação econômica dos Estados Unidos no início de seu governo e por isso esteve mais preocupado com questões domésticas do que internacionais. Em termos de política externa, Ambrose e Brinkley (2010) afirmam que a questão das armas nucleares russas e do comércio internacional ocupavam posição central na política externa de Clinton que, junto com seus assessores, sempre ligava questões comerciais à renovação da economia nacional: “O Presidente entende que agora, mais do que nunca, nossa prosperidade depende de nosso engajamento na economia global. É por isso que ele colocou tanta ênfase em integrar política externa e doméstica e tanta ênfase em construir relações econômicas saudáveis com nossos parceiros comerciais” (CHRISTOPHER, 1993, s.p., tradução nossa). Essa ênfase em aspectos econômicos foi legitimada pela estagnação da economia norte-americana e pelas críticas que Bush havia recebido por não ter dado tanta atenção à questão. Os principais objetivos de Clinton eram, nesse contexto, fortalecer a indústria americana, retomar o crescimento dos EUA e consolidar sua liderança econômica.

O discurso utilizado por Clinton para lidar com os desafios econômicos e comerciais dos EUA se aproximou das ideias do Democratic Leadership Council (DLC), o que lhe deveu o adjetivo de Novo Democrata. O DLC é parte de um movimento criado pelo partido Democrata já no início dos anos 80 após a vitória de Ronald Reagan, quando uma série de políticos do

partido passaram a notar a necessidade de realinhar suas estratégias e alterar a percepção do eleitorado norte-americano sobre os Democratas, que àquela época eram vistos como símbolo liberal, apesar da pluralidade de posicionamentos dentro do partido. O objetivo então passou a ser mover o partido para o centro do espectro político, com objetivo de atrair eleitores da classe média, que haviam apresentado uma tendência progressiva de mudança de votos a favor de representantes Republicanos. Os políticos alinhados a essas ideias passaram a ser comumente chamados de Novos Democratas.

Foi a conjuntura envolvendo três derrotas presidenciais consecutivas e a perda de assentos no Congresso que estimulou o LDC a buscar reconstruir a identidade do partido e fazê-lo mais atrativo para os eleitores *mainstream*, argumentado, além disso, que a divisão liberal-conservador era ultrapassada e que seria necessária uma abordagem “progressiva” – não quiseram chamar centrista para não dar a impressão de estarem sempre “em cima do muro” – e “uma nova fórmula para um governo ativista” (HALE, 1995, p. 224, tradução nossa).

A história do DLC e a participação de Clinton como o Presidente dessa entidade nos anos anteriores à sua candidatura reforçaram a sua identidade mais centrista e apontam para o desejo de flexibilizar o conteúdo ideológico liberal do partido, atentando-se mais às possibilidades de ganho eleitoral pelo partido. Com relação à política comercial propriamente dita, esse *background* ajuda a entender os movimentos por vezes “incoerentes” de Clinton, que na verdade são a expressão de uma tática deliberada, segundo Shoch (2001), de formar coalizões *ad hoc* entre grupos por vezes opostos na tentativa de buscar o centro do espectro político e para se equilibrar entre diferentes eleitorados. Essa estratégia era comumente chamada de “triangulação”. Entretanto, tal estratégia se torna difícil de ser implementada num momento de polarização, como ocorreu a partir principalmente de meados dos anos 90.

O termo “triangulação” foi criado por um dos conselheiros de Clinton, Dick Morris. Segundo Clinton (2004, p. 623, tradução nossa), “o principal conselho de Dick foi o de utilizar a estratégia de ‘triangulação’, criando pontes para lidar com as diferenças entre Democratas e Republicanos e tomando de ambos as melhores ideias. Para muitos liberais e alguns membros da imprensa, triangulação era um compromisso sem convicção, uma tática cínica para obter a reeleição”. Para Clinton, triangulação tratava da necessidade de “criar novos consensos”. Essa estratégia era, por vezes, criticada duramente. “Para muitos, Clinton parecia governar através de um processo *ad hoc* e caótico de criação de coalizões para questões específicas [...]” (SHOCH, 2001, p. 165, tradução nossa), muitas vezes considerado necessário para lidar com questões de grande saliência pública.

Tendo como base a “triangulação”, o objetivo central de Clinton, segundo Shoch (2001, p. 164), era unir tanto os novos quanto os velhos Democratas ao redor de sua “estratégia econômica nacional”, que consistia em aumentar investimento público em educação e treinamento, infraestrutura e novas tecnologias como forma de revitalizar a economia norte-americana, e ao mesmo tempo apaziguar eleitores e apoiadores que consideravam a manutenção de um orçamento equilibrado uma questão crucial a ser tratada. Clinton afirmava, além disso, que “a era do grande governo havia chegado ao fim” (CLINTON, 2004, s.p., tradução nossa), buscando evitar perpetuar a visão estereotipada que associava Democratas a *tax-and-spend-politicians*. O novo Presidente buscou criar consenso e evitar as divisões dentro do partido Democrata acerca de questões-chave e ao mesmo tempo tentou formar uma ponte com algumas das preferências usualmente associadas aos Republicanos, um posicionamento que exigiria amplas concessões e que se mostraria até mesmo contraproducente em algumas ocasiões.

Apesar da busca de um posicionamento alinhado ao centro, no início de sua administração Clinton deu sinais de ser mais assertivo no que diz respeito à política comercial, recebendo críticas constantes de defensores do livre-comércio, incluindo o jornal Wall Street Journal. A Comunidade Europeia, por exemplo, comentava sobre o “*bullying* unilateral” dos Estados Unidos; críticas por parte da nova administração eram feitas em relação à política comercial japonesa; críticas também eram feitas às relações com a China. Clinton prometeu maior assertividade, relacionando direitos humanos e comércio (GARTEN, 1993) e prometeu, ainda, criar uma política focada em resultados que demonstrassem inequivocamente a abertura do mercado japonês para os produtos dos EUA. Nesse momento, apesar do discurso de Novo Democrata de Clinton, muitos críticos consideraram que a administração estava governando à esquerda e não ao centro. Para o Presidente isso se explicava pelo fato de que

A Casa Branca tinha pouca experiência e poucas conexões com os centros de poder de Washington; estávamos tentando fazer muitas coisas ao mesmo tempo, criando a impressão de desarranjo e impedindo que as pessoas ouvissem sobre nossas conquistas; a falta de uma mensagem clara fez com que questões de menor interesse dessem a impressão de que eu estava governando a partir da esquerda [...] (CLINTON, s. p., tradução nossa)

Clinton tinha clara a evidência de que o comércio havia sido um dos principais elementos para o crescimento do PIB norte-americano e lançou, como objetivo, colocar a política comercial no centro na política externa e utilizá-la como elemento para criar indústrias competitivas e empregos de alta remuneração. Na verdade, no reino da política comercial, Mickey Kantor, primeiro representante de comércio dos EUA durante o governo Clinton, afirmava que o objetivo da administração seria integrar completamente política comercial à

política econômica de Clinton, reforçando que a economia doméstica e internacional haviam chegado a um patamar no qual não faria sentido tratar de uma sem considerar a outra. A estratégia comercial de Clinton estaria, dessa forma, intimamente ligada à estratégia de renovação econômica dos EUA, que tinha como bastião a diminuição do déficit orçamentário norte-americano, aumento do investimento público e crescimento por meio, dentre outras coisas, do aumento das exportações – que por si só estimularia do aumento do número de empregos com maior remuneração – e abertura de mercados externos – se necessário fazendo uso dos instrumentos da lei de comércio dos EUA –, sem deixar de lado a necessidade de manter a primazia tecnológica dos EUA. O representante reforçava que emprego e economia não ficariam em segundo plano na estratégia de política comercial de Clinton (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 2015). Nas palavras de Kantor:

1) Nessa administração, política comercial é parte integrante da política econômica e o objetivo fundamental é o crescimento econômico e a criação de empregos de alta remuneração; [...] 2) administrações anteriores muitas vezes negaram os interesses econômicos e comerciais dos EUA por conta de questões de defesa e política externa. Os dias nos quais podíamos nos dar ao luxo de fazer isso já passaram há tempos. Na era pós-Guerra Fria, nossa segurança nacional depende de nossa força econômica; [...] 3) nós competiremos e provamos que podemos; [...] 4) buscaremos expandir o comércio através da liberalização, e faremos cumprir leis em casa; [...] 5) pediremos que as empresas e os trabalhadores se unam em parceria com o governo para criar indústrias competitivas (CLINTON DIGITAL LIBRARY..., 2015, s.p., tradução nossa).

Para não se afastar muito da ala liberal (o próprio Mickey Kantor tinha uma relação próxima com os Democratas liberais), o Presidente buscou aproximar questões trabalhistas e ambientais da estratégia de política externa comercial do governo de maneira pragmática. Essa busca do “pragmatismo” foi uma mensagem que gerou alto grau de confusão no início do primeiro mandato de Clinton, não havendo uma ideologia clara que servisse de guia para a administração (GARTEN, 1993). Por conta disso, apesar do seu esforço de buscar o centro, já de o início parecia que um realinhamento à direita era devido para que fosse possível de fato se manter no centro do espectro político. A realidade mostrou que o centro pode não existir e que a sua busca certas vezes pode minar as relações com ambos os lados.

Durante o início da Administração Clinton, questões econômicas foram temporariamente alçadas à condição de *high politics*, tendo o Presidente decidido que o National Security Council teria maior foco em questões econômicas, através da participação do secretário do tesouro e do conselheiro econômico nacional (Diretor do NEC) no comitê dos diretores do NSC, por exemplo. Clinton até mesmo designou sua equipe econômica antes de designar a equipe de política externa. A determinação do Presidente em dar ênfase a questões

econômicas se materializou justamente na criação de uma nova instituição responsável por coordenar e promover suas preferências em termos de política econômica tanto no nível doméstico quanto internacional, o National Economic Council. Entretanto, como dito por Bowman Cutter, a importância dada por Clinton a questões de política comercial não foi imediatamente sucedida por um novo paradigma de atuação em termos de política externa comercial, algo que dava a impressão, no começo do governo, de que Clinton na verdade não tinha uma estratégia coerente.

Inicialmente, propunha-se que o National Economic Council fosse um tipo de *think tank*, proposta rejeitada por Bowman Cutter, que se preocupava em não tirar de outras agências sua competência em matéria de criação de ideias voltadas para políticas públicas. O NEC seria composto, assim, mais de “operadores” do que de “acadêmicos engajados”, tendo conhecimento do processo de formulação de políticas e com o objetivo de coordenar com maior eficácia o processo sem pisar no calcanhar de outras agências (“*no sharp elbows*”). O que menos a nova instituição queria era criar conflitos com outras instituições. Por isso, afirma Destler (1996, p. 11), foram escolhidos bons operadores que pudessem ao mesmo tempo ser discretos e não causar conflitos. Destler considera que esse talvez tenha sido o motivo principal pelo qual Fred Bergsten, do Institute of International Economics não foi selecionado no lugar de Robert Rubin, primeiro diretor do NEC.

A escolha de Robert Rubin como chefe no NEC por Clinton foi motivada pela necessidade de ter no comando na instituição um profissional que tivesse um posicionamento mais brando em relação a outras agências. Apesar disso, Rubin tinha garantias de que seria ouvido pelo Presidente e de que o NEC seria uma instituição com peso no processo decisório de política econômica doméstica e internacional. Desde o início, ficou claro na administração de Clinton que o Presidente queria colegialidade entre seus assessores. A criação do NEC ajudou nesse sentido e a escolha de Robert Rubin para o cargo mais alto da instituição foi motivada pela sua conhecida capacidade de criação de consenso (DESTLER, 1996), por maior que fossem as dificuldades de coordenação dentro da Casa Branca – a título de exemplo, para Destler (1996, p. 46, tradução nossa) “Kantor sempre se sentiu irritado com tentativas de coordenação”.

A relação do NEC com o Tesouro foi facilitada pela amizade entre Rubin e Bentsen (então Secretário do Tesouro). Além disso, o NEC não pareceu ter ameaçado as prerrogativas desse departamento, que apresentou, nesse sentido, menor oposição às ações do Conselho. Com relação à sua contraparte, o National Security Council (NSC), o NEC buscou evitar atritos e

facilitar a coordenação através de um posto em comum com o NSC. Robert Kyle e Robert Fauver se tornaram, dessa forma, diretores para política econômica internacional em ambos os conselhos (DESTLER, 1996, p. 11). Com relação ao Council of Economic Advisers, os desafios pareceram maiores. A principal pergunta era: por que o Presidente precisava de dois conselhos econômicos? Criou-se, entretanto, uma espécie de divisão de tarefas, sendo o NEC mais voltado para o processo político em si e o CEA um instrumento de aconselhamento econômico para o Presidente. Para o USTR, o NEC representava um problema para suas funções de coordenação, apesar de não afetar sua função negociadora. Assim, as relações entre essas agências foram marcadas por um grau de conflito maior do que com outras agências.

A criação dessa instituição foi importante porque, antes de uma proposta chegar ao Congresso, é necessário ao Presidente lidar com diversas perspectivas de liberalização comercial que por vezes vão contra suas promessas de campanha. Num ambiente extremamente competitivo o NEC conseguiu maior êxito no primeiro mandato de Clinton do que no segundo, mas ainda assim se fixou como um ator importante no processo de formulação de política econômica dos EUA.

Segundo Destler (1996), a busca da colegialidade por parte de Clinton por vezes tornava mais difícil e demorada a obtenção de consenso, de modo que grandes departamentos como o Departamento do Estado ameaçavam em certas ocasiões contornar o sistema e buscar acesso direto ao Presidente. Durante o governo Clinton não existia um nome hegemônico em termos de política econômica, tal qual foi o caso de James Baker II durante o governo de Reagan, cujo estilo era distinto do adotado por Clinton. Segundo Lloyd Bentsen, Clinton era o Presidente mais “encontrável” de que ele já tinha tido notícia, situação oposta ocorrendo no governo Reagan, quando Michael Boskin (CEA) teve que ameaçar resignar para conseguir um encontro com o Presidente. Essa colegialidade aumentava a necessidade de forjar consenso dentro do Executivo, característica que refletia o estilo do Presidente e sua busca em centralizar o processo de formulação de política econômica no Executivo. Tanto Cutter quanto Rubin tinham um estilo mais livre e menos hierárquico de trabalho, algo que ia de encontro com a necessidade de promover reformas a baixo custo por parte de Clinton. O tom de informalidade do NEC fazia com que se evitassem grandes gastos e esforços administrativos no que diz respeito à sua estrutura e funcionamento.

Assim, Clinton criou condições propícias para exercer maior influência sobre a política econômica, através do NEC e, mais especificamente, através da relação Presidente e Robert Rubin nos primeiros anos. E, de fato, a grande relevância e influência de Rubin no governo

definiram o caminho das primeiras iniciativas econômicas de Clinton, com consequências para a política externa comercial dos EUA.

O contexto político no Congresso era marcado por tendências mistas. De um lado, Clinton foi o primeiro Presidente a iniciar seu mandato fora do contexto da Guerra Fria, o que significa que já não havia um inimigo comum para se combater. Além disso, como dito por Shoch (2001, p. 167) tanto as reformas do partido Democrata a partir dos anos 70 quanto a própria reforma provocada pela retomada do Congresso pelos Republicanos em 1994 estimulou o partidarismo; houve uma progressiva saída de conservadores do sul dos EUA do partido Democrata, o que diminuiu relativamente as diferenças entre eles e os Democratas mais moderados do norte do país; aumentou o número de Republicanos conservadores no Congresso norte-americano; e abaixou o nível de participação dos eleitores nas votações, estimulando a ênfase nos eleitores tradicionais dos partidos, normalmente com preferências mais extremadas.

De outro lado, os Democratas, ainda que os mais liberais, evitariam rechaçar logo de início as ações do primeiro Presidente Democrata após três mandatos Republicanos. O partido oscilava mais no que diz respeito à sua oposição ao livre-comércio por conta, principalmente, das mudanças na proporção das facções liberais e moderadas; da mudança da influência das empresas e trabalhadores no partido e nos custos e benefícios das políticas de comércio; da variação na coesão da liderança Democrata. Entretanto, o partido se mostraria, de início, suscetível à liderança de Clinton, mesmo que isso significasse apoio a políticas de livre-comércio, uma vez que era a primeira vez em 12 anos que um Democrata chegava à Presidência (SHOCH, 2001, p. 167). Nas eleições de 1994, entretanto, com a retomada de cadeiras por parte dos Republicanos, muitos Novos Democratas deixaram o Congresso, abrindo espaço para novos congressistas mais “nativistas”.

Em 1994, a vitória Republicana nas eleições para o Congresso com base na plataforma “Contrato com a América”, foi marcada pela estratégia de nacionalização das eleições. O sucesso dessa estratégia foi visto como uma ilustração do pouco interesse da população norte-americana em questões de política externa e apontou para a possibilidade de ascensão de um grupo de Republicanos populistas que se posicionariam em oposição à liberalização comercial (representados por Pat Buchanan e Ross Perot). Os novos representantes Republicanos, eleitos em 1994, foram taxados de “nacionalistas econômicos”, posicionando-se em contraste aos internacionalistas e criando dificuldades potenciais para a criação de coalizões vencedoras mínimas dentro de um Congresso Republicano (WILDAVSKY, 1995a).

Já os grupos de interesse anti-livre-comércio, em especial os sindicatos e parte dos grupos ambientais se uniram em favor do objetivo comum de se opor à liberalização comercial, formando grandes coalizões que tiveram seu ápice durante a votação do NAFTA, em 1993. Entretanto, enquanto no segundo mandato de Clinton grupos favoráveis à liberalização comercial, como os setores mais competitivos da indústria norte-americana, mostraram pouco desejo de ceder espaço político para os grupos contrários e ainda que o Congresso tenha se mostrado cada vez mais partidário, essa tendência só tomou corpo de fato a partir de 1995.

Como mencionado anteriormente, Clinton buscou ao mesmo tempo lançar uma estratégia de investimento público e de redução orçamentária, objetivos aparentemente contraditórios, principalmente se considerarmos a resistência por parte dos Republicanos em permitir aumento de impostos para o financiamento de novos programas governamentais. A estratégia de redução do déficit orçamentário era bem vista pelas empresas de alta tecnologia do país – que exerceram papel importante na eleição de Bill Clinton –, pelos Republicanos e por assessores de peso dentro do governo. Como dito por Clinton (2004, s. p., tradução nossa) “havia um consenso esmagador que minha prioridade número um deveria ser reduzir o déficit ainda que isso significasse um corte menor de impostos para a classe média, ou seu completo abandono”. Essa estratégia de redução orçamentária, por sua vez, teve impactos sobre a importância e abordagem dada pela administração à política comercial (CLINTON, 2004; SHOCH, 2001).

Objetivos aparentemente antagônicos, a presença de assessores de grande prestígio advogando em favor da redução orçamentária e a própria intensidade das preferências de Clinton em favor da medida colocaram a estratégia de investimento em apuros. Robert Rubin, o prestigiado e influente diretor do NEC, e Lloyd Bentsen advogavam em favor de uma estratégia de redução do déficit e fortalecimento do dólar, que parecia ia na contramão de algumas das principais promessas de campanha de Clinton. Ainda assim, a ideia não era a de cortar o déficit a todo e qualquer custo. Era necessário diminuir os déficits, mas fazer investimentos “inteligentes” ao mesmo tempo. Como dito por Orszag et al (2002, p. 228, tradução nossa), “a distinção entre a redução do déficit no longo-prazo e estímulos de curto prazo faziam sentido, mas se mostraram uma fonte de dificuldades políticas na relação da administração com o Congresso”.

Apesar de nomes como Robert Reich serem favoráveis à manutenção de um alto nível de investimento, a maioria dos economistas do governo tinham como objetivo a rápida diminuição do déficit orçamentário dos EUA. A coordenação do NEC, através da participação

intensa de Roger Altman, subsecretário do Tesouro, não impediu que os investimentos com o objetivo de “colocar as pessoas em primeiro lugar” fossem cortados ao meio. Rubin e o NEC deram impulso para que Clinton buscasse um tom gradual para a reforma do sistema de saúde norte-americano e reforçaram a necessidade de balancear o déficit orçamentário do governo. A influência e ideias de Rubin eram vistas com pesar por alguns membros da Casa Branca. Um oficial certa vez afirmou: “é decepcionante ver um banqueiro de investimentos com todo esse poder em uma administração Democrata” (OLD MASTER, 1993). Até mesmo antes do início de sua administração, Rubin já estava aconselhando Clinton a diminuir as expectativas em relação ao aumento dos investimentos públicos. (OLD MASTER, 1993). Além disso, Alan Greenspan deixou claro ao Presidente a ligação entre déficit e taxa de juro de longo prazo (DESTLER, 1996, p. 13). Essa conexão ligava política fiscal à política cambial e monetária, uma vez teria impactos sobre o nível de inflação da economia, disponibilidade de crédito e valor do dólar em relação a moedas estrangeiras.

Dentro da administração, enquanto Rubin afirmava que havia certo consenso com relação ao fato de que a maioria das indústrias norte-americanas eram competitivas a nível global, Ron Brown dizia que os competidores “estavam rindo” dos EUA. Muitos autores concordam que as diferenças na burocracia econômica no primeiro mandato de Clinton eram um ponto a ser levado em consideração (DUMBRELL, 2009; PAALRBERG, 1995). De um lado, Rubin, Bentsen e Pannetta eram a favor da redução orçamentária norte-americana enquanto Kantor, Tyson e Robert Reich opunham-se à diminuição dos gastos e visavam estimular a indústria norte-americana a acessar mercados estrangeiros através da prática da “reciprocidade específica”. A visão de George Stephanopoulos confirma essa divisão dentro da equipe de Bill Clinton: “nosso time econômico estava dividido em dois campos de batalha: o diretor do National Economic Council Robert Rubin, secretário do tesouro Lloyd Bentsen e o diretor do orçamento Leon Pannetta eram “águias” do déficit [...] secretário liberal Robert Reich liderou a busca por novos investimentos, ajudado por Gene Sperling, Tyson e eu [...]” (STEPHANOPOULOS apud DOLAN, 2002, p. 108).

O debate sobre o corte orçamentário dividiu espaço na agenda legislativa com a aprovação do *health-care* e se sabia, desde o início, que seria extremamente difícil lidar com os dois ao mesmo tempo. Já em 14 de janeiro de 1993, Clinton estava preparado para aprovar um pacote de corte de gastos de US\$ 145 milhões. Os planos iniciais de Clinton de estimular o investimento em desenvolvimento de tecnologia de ponta e de treinamento de pessoal eram vistos por Kantor da seguinte forma:

Nada é mais importante do que nossa prosperidade econômica, nosso sucesso competitivo e nossa política comercial do que a adoção dos planos econômicos do Presidente. Clinton foi eleito com o objetivo de revitalizar a economia. A falta de investimento público e os déficits alejaram nossa economia (US TRADE POLICY..., 1993, s. p., tradução nossa).

Apesar de o NEC não ser responsável pela política congressional, tampouco foi capaz de defender a necessidade de um pacote de estímulo para a economia norte-americana.

Após esses cortes nos gastos governamentais restava a promoção das exportações como fonte dos empregos e diminuição do déficit comercial prometidos por Clinton em sua campanha. Um colunista da revista *The New Republic* ilustrou a necessidade de expandir as exportações por parte da administração:

Ao tentar vender o NAFTA, a administração deu ênfase para a relação entre exportação e empregos, tradicionalmente utilizado pelo Presidente Democrata como uma alternativa para os tipos de medidas prometidas por Clinton durante a campanha (investimento em infraestrutura, política tecnológica, treinamento de mão-de-obra). A razão é simples: um crescimento estimulado pela exportação era a única maneira de criar empregos, agora que os Republicanos e os Democratas mais conservadores colocaram um fim no “Clintonomics” em favor da redução dos déficits de Reagan e Bush. Chame isso de a vingança de Reagan. (THE DIVIDE, 1993, tradução nossa).

Ou, como dito por Clinton (2004, s. p., tradução nossa) “por conta da possibilidade de que nossa estratégica [de redução dos gastos orçamentários] causasse perda de dinamismo na economia, nós buscamos formas para estimular o crescimento econômico [...] e eu pedi para Mickey Kantor achar uma maneira de abrir mais o mercado japonês”.

No que diz respeito à política monetária, a busca de um dólar forte e manutenção de taxa de juros de longo prazo baixas se tornaram alguns dos pontos mais importantes da estratégia do governo, com reflexos na política comercial de Bill Clinton. Rubin era contrário à utilização de política monetária como um instrumento de política comercial – que presumiria a desvalorização do dólar –, considerando, além disso, que a manutenção de um dólar valorizado era essencial para a manutenção do crescimento norte-americano em sua visão. A ideia era a de que se os EUA conseguissem conquistar a confiança do mercado de capitais, as taxas de juro de longo prazo diminuiriam e impulsionariam a economia norte-americana.¹³ Ressalte-se, dessa forma, a necessidade de diminuir o déficit comercial norte-americano por outros meios, até mesmo como uma forma de sustentar a lógica da administração naquele momento, uma vez que, na opinião de Fred Bergstein, o crescimento do déficit comercial dos

¹³ Na avaliação de DeLong e Eichengreen (2001, p.16, tradução nossa), “o dólar crescente ajudou a manter a inflação controlada. Encorajando-se o Fed a manter taxas de juros baixas, ajudou-se a criar um clima favorável para investimento que estimulou uma década de crescimento rápido”.

EUA poderia colocar em risco o valor do dólar, forçar os EUA a aumentar a taxa de juros e acabar com a retomada do crescimento econômico norte-americano.

Assim, mais do que uma matéria puramente doméstica, a política da redução do déficit orçamentário e a política monetária dos EUA apresentaram grande impacto, ainda que indireto, sobre a política externa comercial dos EUA. Clinton buscou, por meio do estímulo às exportações, estimular o crescimento econômico e criar novos empregos, fazendo promessas que depois seriam cobradas pelos opositores. Essas exportações seriam estimuladas de maneira agressiva, fazendo uso de táticas multidimensionais. A estratégia era não somente uma maneira de contribuir para a performance econômica dos Estados Unidos, mas visava manter o Presidente no “centro” do espectro político, ao mesmo tempo apaziguando o eleitorado Democrata e Republicano através de políticas unilaterais e agressivas para com o Japão e com a China, por exemplo.

A política de expansão das exportações se tornou uma das principais políticas da Administração Clinton, sob a direção de Ronald Brown, do Departamento de Comércio. Os recursos do Eximbank, por exemplo, foram aumentados de US\$ 17 bilhões entre 1993 e 1994 para ao menos US\$ 20 bilhões em 1995. Juntamente com a Trade and Development Agency e o Overseas Private Investment Corporation (OPIC) essas agências foram elogiadas por “colocar a promoção das exportações novamente no mapa das políticas sérias” (SANGER, 1995, tradução nossa). Foram, além disso, criados Centros de Assistência à Exportação (US Export Assistance Centers) para auxiliar os produtores domésticos no processo de exportação.

O Departamento de Comércio dos Estados Unidos se tornou um espaço onde se planejavam guerras comerciais, tamanha se tornou a importância da promoção comercial, tal qual enfatizada pelo Secretário Ron Brown, principal nome por trás da maior assertividade por parte do Departamento (SANDER, 1995). Brown era acusado de promover as empresas americanas por vezes através de ações corruptas envolvendo acordos privados com políticos Democratas ou dando preferência para que empresas com grande PACs para Democratas participassem das missões comerciais promovidas pelos EUA. De todas as formas, Brown foi capaz de revitalizar o Departamento do Comércio e essa revitalização chegou até mesmo a gerar certas rugas com o USTR no que diz respeito ao escopo de atuação de cada agência.

A maior conquista de Brown foi revigorar os programas de tecnologia e exportação do departamento. Antes de Brown, os programas do DOC refletiam a América dos anos 50 [...] Brown removeu muitos controles de exportação desnecessários, aumentou o financiamento para promoção da exportação e participou pessoalmente para assegurar contratos para companhias dos EUA [...] Brown também deu

prioridade para alta tecnologia [...] [Em sua administração] o DOC passou a assumir o papel do Pentágono e dos laboratórios das empresas no investimento em programas de desenvolvimento (JUDIS, 1995, s.p., tradução nossa).

Assim, partindo das promessas de campanha de Bill Clinton, a presença de um Departamento do Tesouro com grande participação nos rumos da política econômica e de um assessor com tanta influência quando Rubin, fizeram com que houvesse uma perda de ênfase nos investimentos públicos e maior atenção para a política comercial como uma das principais fontes de criação de empregos e crescimento econômico. Esse rumo inicial criou desconforto entre os Democratas mais liberais, havendo, então, uma tentativa de apaziguar as preferências favoráveis ao aumento do investimento público através do enfoque em negociações mais rígidas com parceiros comerciais como o Japão e a China (SHOCH, 2001).

Em suma, nos anos iniciais havia baixo grau relativo de partidarismo ao redor da política comercial, mas essa vantagem inicial foi sendo gradativamente perdida conforme Clinton foi, de um lado, visto como um típico *tax-and-spend politician* pelos Republicanos e, de outro, ao perder constantemente prestígio dentro de seu partido por conta, dentre outras coisas, da aprovação do NAFTA e do fracasso do *health-care*. Por fim, no âmbito burocrático uma nova organização foi criada para garantir a coordenação dentro do Executivo, como resultado de uma tendência histórica, catalisada pelo estilo de governar do Presidente, que buscava a colegialidade no processo decisório. O NEC se mostrou eficiente durante boa parte do primeiro governo de Clinton, mas futuramente, a falta de atenção do Presidente viria a tirar um pouco da legitimidade do NEC como *multiple advocacy agency*.

3.2 A primeira grande vitória de Clinton em política comercial: a aprovação do NAFTA

O *North American Free Trade Agreement* foi firmado por Estados Unidos, México e Canadá em 1992 e propunha a formação de uma área de livre-comércio dentro do período de 15 anos, contanto a partir de janeiro de 1994. Ainda que o acordo principal tivesse sido negociado durante a administração Bush, duas questões cruciais relativas ao NAFTA ficaram a cargo do governo Clinton: a negociação de acordos complementares sobre meio-ambiente e trabalho e a ratificação do acordo. Clinton, através de um discurso de campanha feito em 4 de outubro de 1992, afirmou que apoiaria o NAFTA apenas sob a condição de que houvesse acordos complementares satisfatórios envolvendo o meio ambiente e questões trabalhistas. Por isso, após a negociação do acordo principal, México, Canadá e Estados Unidos novamente se reuniram já no início de 1993 para discutir a criação desses novos acordos para salvaguardar os

interesses dos grupos ambientais e dos trabalhadores. Ambos os grupos, através da formação de coalizões e em parte por conta da própria abertura dada por Clinton durante a campanha presidencial e no início de seu mandato, conseguiram alcançar um nível elevado de influência nas negociações.

Através dos acordos complementares Clinton buscava acomodar os interesses do partido Democrata, enquanto o acordo principal traria a administração para mais próximo das preferências dos Republicanos, que haviam considerado o início do governo muito liberal. Nesse sentido, com o NAFTA a administração esperava triangular entre as preferências dos partidos com o objetivo de se manter no centro e conservar capital político para que fosse possível atingir o bipartidarismo em iniciativas futuras (SHOCH, 2001).

Como argumento favorável ao NAFTA, os defensores afirmavam que, uma vez que o comércio com o México e Canadá já estava estabelecido, então acima de tudo o acordo serviria como uma forma de monitorar o comércio entre os países e ainda contribuiria para diminuir a onda de imigração ilegal para o México (MUFSON, 1993). Além disso, acreditava-se que o acordo serviria de *lock in* para as reformas econômicas já promovidas de forma unilateral pelo México (JONES, 1995, p. 186). A criação de uma área de livre-comércio também poderia reforçar a estabilidade política do continente americano e serviria como um passo para a liberalização do comércio a nível mundial. No nível doméstico, com a política comercial intimamente ligada à política econômica do governo, que mantinha o discurso de que política doméstica e externa não poderiam se separar, a mensagem oficial era a de que 275 mil empregos nos EUA seriam gerados até 1995 (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 2014).

Apesar do interesse de Clinton em abrir espaço para questões trabalhistas e ambientais através dos acordos complementares, havia demandas específicas que eram exigidas pelos sindicatos e ambientalistas para dar suporte ao acordo. Os grupos defensores do meio-ambiente colocaram suas exigências sobre a mesa já em abril de 1993 e elas incluíam (1) a necessidade de promover uma “limpeza ambiental” nas regiões de fronteira, a ser financiada por fontes viáveis – preferencialmente através da criação de um imposto destinado a esse fim; (2) a criação de mecanismos de *enforcement*, sendo que no mínimo dever-se-ia permitir a atores privados, ao invés de governos apenas, acesso a cortes domésticas para exigir compensações; (3) clarificação da linguagem sobre padrões ambientais para assegurar que seu uso não fosse indiscriminado; (4) a criação de um banco de desenvolvimento; (5) maior participação pública nas soluções de controvérsias, com permissão de acesso a documentos; e (6) uma comissão regional capaz de

fazer relatórios e investigar denúncias de desrespeito ao meio ambiente; tal comissão deveria ser estabelecida no nível ministerial (GREEN..., 1993).

Apesar do posicionamento, os ambientalistas estavam divididos entre apoiar ou não o acordo. A maioria se mostrou favorável frente às promessas de acordos complementares estritos tratando de aspectos relativos à proteção ambiental. Grupos como o National Wildlife Federation, World Wildlife Fund, Natural Resources Defense Fund, Natural Audubon Society, Environment Defense Fund, Nature Conservancy e Defenders of Wildlife acabaram por se posicionar a favor do acordo. Entretanto, isto não escondeu divisão existente entre certos grupos ambientalistas com relação ao NAFTA e a questões mais gerais de cunho ambiental. Jay Hair, da National Wildlife Federation, por exemplo, afirmou que os opositores estavam “colocando suas ‘polêmicas protecionistas’ na frente da preocupação com o meio ambiente” (SCHNEIDER, 1993, s.p. tradução nossa). Algumas das grandes organizações que se opuseram ao acordo foram o Sierra Club, o Humane Society of the United States, Friends of Earth e Greenpeace. Cada um dos lados acusava o outro de exagero e falta de informação. Como será retomado, essa divisão se enfraqueceu durante a implementação do NAFTA, uma vez que muitos dos que apoiaram o acordo consideraram que as promessas não foram cumpridas pela administração e se voltaram contra novas medidas de liberalização comercial (DESTLER; BALINT, 1999).

Os sindicatos, por sua vez, desde o início ou se posicionaram contra o NAFTA ou exigiram que o acordo fosse aberto e renegociado. Já em 17 de fevereiro a AFL-CIO declarou que o NAFTA era “exploratório” e seria “um desastre para milhões de trabalhadores nos Estados Unidos” (TEXT..., 1993, s.p., tradução nossa). A declaração afirmava que o NAFTA deveria ser rejeitado e renegociado (TEXT..., 1993), e ainda apontava para questões que deveriam ser levadas em consideração durante novas rodadas de negociação, dentre elas, (1) uma medida através da qual as infrações às leis trabalhistas recebessem punições e o estabelecimento de padrões para saúde ocupacional, salários mínimos adequados, eliminação do trabalho infantil, proibição do trabalho forçado e garantias contra discriminação no trabalho; (2) provisões para lidar com a degradação ambientais nas áreas de fronteira, com base no princípio “o poluidor paga”; (3) regras de origem mais rígidas; (4) cumprimento de padrões fitossanitários rígidos; (5) salvaguardas para o setor automotivo dos EUA; (6) uma revisão quinquenal dos impactos econômicos do NAFTA que permitisse às partes suspender provisões quando fosse necessário lidar com perturbações no mercado de trabalho; (8) um imposto sobre

transações transfronteiriças com o objetivo de financiar os programas necessários para atender as demandas dos sindicatos (TEXT., 1993).

Enquanto os grupos sindicais em geral se opuseram ao NAFTA, havia uma parcela contrária a uma oposição total, em grande parte pelo fato de Clinton ter sido o primeiro Presidente Democrata em 12 anos (VELUT, 2009, tradução nossa): “É justo esperar e ver o que acontece. [...] Estamos felizes pela eleição de Clinton e não queremos ao mesmo tempo dizer ‘bem-vindo a Washington’ e dar-lhe um chute na boca” (MAYER, 1998, p. 187, tradução nossa). A própria AFL-CIO decidiu que era melhor esperar para ver o que acontecia. Além disso, muitos senadores acreditavam que, com Clinton, boa parte de suas preocupações com aspectos trabalhistas e ambientais seria abrandada (MAYER, 1998).

Conforme os meses foram passando, os sindicatos notaram que suas demandas não seriam atendidas e se opuseram com mais vigor ao NAFTA. Esses grupos, até meses antes da eleição, se mostraram muito mais bem organizados do que os que eram favoráveis. Os sindicatos se engajaram em um custoso *lobby* a nível de base (*grassroots*). Os grupos liderados pela AFL-CIO contaram com certa ajuda de Ross Perot e Pat Buchanan, que tornaram o debate mais público, mas que de outro lado, contribuíram para que se justificassem as críticas dos defensores do NAFTA, que pontuavam o conservadorismo por parte desses atores (VELUT, 2009). A força dos sindicatos era tal que por vezes tinha-se a impressão de que sua vitória estava anunciada, como quando Leon Panetta afirmou que o NAFTA estava “caduco”. O *lobby* desses grupos foi importante para influenciar tanto a percepção do público norte-americano quanto as preferências dos próprios representantes. Calcula-se que a cada contribuição de US\$ 200.000,00 por parte dos sindicatos, aumentava-se em 50% a chance de um congressista votar contra o NAFTA (BALDWIN, 1998). A contribuição dos sindicatos se mostrou crucial principalmente para representantes recém-eleitos, como é possível notar através da Tabela 6.

Tabela 6– Contribuição dos sindicatos aos novos representantes Democratas e seu posicionamento frente ao NAFTA (1992)

Representante	US\$ de Sindicatos	% do PAC total	Posicionamento em relação ao NAFTA
Carolyn Maloney (D-NY)	55.000	82,5%	Contra
Paul McHale (D-PA)	96.750	80,9%	Contra
Tim Holden (D-PA)	91.850	80,6%	Contra
Alcee Hastings (D-FL)	52.000	76,8%	Contra
Ted Strickland (D-OH)	88.549	72,4%	Contra
David Minge (D-MN)	110.000	70,4%	Indeciso
Ron Klink (D-PA)	88.800	69,8%	Contra
Jay Inslee (D-WA)	53.250	66,7%	Favorável
Dan Hamburg (D-CA)	119.600	66,3%	Contra
Bart Stupak (D-MI)	70.250	65,9%	Contra

Fonte: Harwood e Calmes (1993).

Dentro da sociedade civil havia duas coalizões que se formaram para combater o NAFTA, a Alliance for Responsible Trade (ART) e a Citizens' Trade Campaign (CTC), grupos que buscavam dar voz aos interesses dos sindicatos, grupos de proteção ambiental e de proteção do consumidor¹⁴. Entretanto, apenas alguns segmentos desses grupos se uniram às coalizões e, além disso, o modus operandi dessas coalizões diferia. O CTC se engajava em *lobby* direto, sendo formado por cerca de 70 organizações *grassroots* e se pronunciando em favor de uma campanha já em abril de 1993. Segundo Jim Jontz, contratado para gerir essa coalizão, “o foco dessa campanha é que o acordo deve ser redesenhado e que são necessárias grandes mudanças para que o NAFTA passe a servir a população” (GRASSROOTS..., 1993, tradução nossa). Enquanto isso, a ART estava apenas indiretamente ligada à oposição ao NAFTA, sendo mais uma instituição que conscientizava a sociedade civil em relação ao acordo e a novas possibilidades de integração.

¹⁴ Considerando que os consumidores estejam preocupados com a diminuição do preço e aumento da qualidade dos produtos comprados por eles, a falta de apoio desses grupos à abertura comercial é intrigante. Citando o Public Citizen, Lagerfeld (1993) afirma que as tendências anti-livre comércio dessa organização é parte de uma “cruzada” envolvendo o GATT e a leniência das empresas multinacionais. Além disso, o custo da ação coletiva é alto para os consumidores e é difícil notar os benefícios da diminuição de custos trazida pelo livre-comércio, que são esparsos.

Os grupos empresariais desde o início do NAFTA prometeram organizar um esforço crescente de mobilização, criando a “Coalition for Trade Expansion”, que incluía as maiores empresas e associações empresariais dos EUA, como o Business Roundtable, o US Chamber of Commerce, etc. Criou-se também o USA*NAFTA, “a coalizão das coalizões”, que lançou uma campanha multidimensional para arregimentar apoio em favor do NAFTA. Utilizaram-se de campanhas de relações públicas e mesmo de um *lobby* a nível de base, sendo que as empresas-membro tinham, em sua maioria, seu próprio PAC e eram representadas em comitês de aconselhamento comercial (*trade advisory committees*).

Os grupos empresariais eram contrários a mecanismos que possibilitassem a imposição de sanções por parte dos governos envolvidos. Segundo a Inside US Trade, alguns grupos empresariais estavam explorando a ideia de estabelecer comissões com o poder de revisar o grau de *enforcement* de cada país, mais como um mecanismo de troca de informações do que de imposição de sanções, considerando que sanções exigiriam uma imensa burocracia, além de serem supostamente pouco congruentes com a Constituição norte-americana no que diz respeito à soberania dos EUA, não sendo, por fim, eficientes segundo esses grupos.

Outros posicionamentos advogados pelos grupos empresariais representados pela US Alliance for NAFTA diziam respeito à necessidade de não buscar uma “limpeza ambiental” nas regiões de fronteira, tal qual proposto pelos grupos ambientais, considerando a complexidade, “custo e caráter controverso de tal ação” (BUSINESS..., 1993, s.p., tradução nossa). Essa limpeza de abusos cometidos no passado deveria, segundo eles, ser secundária em relação a, por exemplo, o tratamento de água potável e descarte de resíduos sólidos, por representarem “os mais sérios riscos à saúde humana”. Além disso, eles eram contrários à criação de um imposto sobre as transações comerciais entre México e EUA para financiar os custos da comissão a ser criada, considerando que as receitas e impostos de cada um dos países do NAFTA é que deveriam ser utilizados (BUSINESS..., 1993).

Tanto o NAM quanto boa parcela do setor agrícola responsável pela produção de açúcar eram favoráveis à revisão das salvaguardas contra aumentos repentinos de importação por parte principalmente do México, com o objetivo de resguardar setores ameaçados¹⁵. No setor agrícola, a negociação de novas salvaguardas gerava divisões entre esses setores ameaçados e

¹⁵ Essa opção foi mais tarde considerada como potencialmente prejudicial para os Estados Unidos em uma reunião do National Economic Council, que via que o México provavelmente utilizaria o instrumento com mais frequência do que os Estados Unidos. Para o NEC, os EUA já tinham diversos instrumentos de salvaguarda e o México contava com uma economia relativamente pequena e com crescente déficit comercial, motivo pelo qual havia pouco interesse relativo em novos instrumentos de salvaguarda (CONFIDENTIAL..., 1993).

aqueles, como os produtores de grãos, que, beneficiados pelo acordo principal, consideravam que a adição de salvaguardas poderia colocar em perigo todo o acordo (CANADA..., 1993).

Kantor afirmou que questões relativas a novas salvaguardas deveriam ser negociadas em um acordo separado. Outra questão controversa era a relacionada à inclusão de provisões sobre regras de origem no projeto de implementação (*implementing bill*), sendo a inserção apoiada pela indústria têxtil, mas não pela indústria de vestimentas. Além disso, mesmo dentro dos grupos empresariais, havia uma série de setores que estavam se sentindo prejudicados pelo NAFTA, como a indústria audiovisual. Também o setor de biotecnologia reclamava da dificuldade de proteger as patentes dos EUA nesse campo, além da própria indústria de açúcar, que temia um aumento de importações do México. (KANTOR..., 1993).

No Congresso, os Democratas liberais constantemente lançavam resoluções e projetos de lei com o objetivo de garantir que os acordos suplementares a serem negociados pelo grupo de Rufus Yerxa, negociador-chefe dos acordos complementares do NAFTA, tivessem a devida força. Max Baucus (D-MO) visava garantir que fosse criada uma comissão trinacional com poderes de investigação, bem como de recomendação (não-vinculativa) de sanções nacionais. Esse posicionamento era inicialmente distinto daquele definido por Kantor, que buscava que a comissão pudesse por si só levantar sanções, mas foi posteriormente defendida pelo NEC, com base no temor de que “a possibilidade de atuação [da comissão] como uma autoridade de *enforcement* supranacional levantaria sérias preocupações constitucionais nos EUA” (NEC..., 1993, s.p., tradução nossa).

Gephardt (D-MO), em alinhamento com os sindicatos e em oposição aos grupos empresariais, defendia a criação de um imposto sobre transações transfronteiriças de bens e serviços para financiar as instituições a serem criadas pelo NAFTA. Gephardt considerava que “est[ava] preparado para votar a favor do acordo em seus próprios termos [sem a necessidade de sua renegociação] contanto que essas outras questões fossem concluídas de maneira satisfatória” (GEPHARDT..., 1993, s.p., tradução nossa). O representante parecia até mesmo mostrar um posicionamento mais conciliatório, defendendo que lutaria em favor do NAFTA caso houvesse provisões rígidas sobre direitos trabalhistas e do meio ambiente. Havia, entretanto, um grupo de conservadores, dentre os quais Ross Perot, que constantemente introduziam a questão envolvendo a soberania norte-americana no que diz respeito ao NAFTA. Ainda assim, em 1993 era possível notar um grupo muito maior de Democratas moderados no Congresso norte-americano do que nos anos seguintes. Tanto isso é verdade que uma carta assinada por 42 Democratas deu mérito à forma pela qual Clinton estava lidando com a questão

dos acordos complementares. Os Republicanos, liderados por Gingrich, eram totalmente desfavoráveis à criação de comissões com poder de *enforcement*, sendo acusados por Gephardt de fazerem do NAFTA uma questão partidária. Mantinha-se, assim, uma divisão entre Democratas liberais (Gephardt) e moderados (Baucus) e entre os Republicanos internacionalistas (Newt Gingrich) e conservadores (Ross Perot).

Dentro do Executivo, enquanto alguns afirmam que não houve grande divisão, Dolan (2002) afirma que as agências estavam travando um “braço de ferro” para ter primazia sobre o processo decisório. Enquanto essa afirmação parece exagerada, é verdade que a análise das divisões burocráticas contribuiu para o entendimento das dificuldades envolvendo o NAFTA durante o processo de negociação dos acordos complementares. No seio da administração, havia uma divisão, segundo Judis (1993), entre os “Sim, mas...” e os “Não, a menos que...”. Robert Rubin, Diretor do NEC, Lloyd Bentsen, Secretário do Tesouro e Warren Christopher, do Departamento do Estado, eram favoráveis ao NAFTA. O Departamento do Tesouro, do Estado e o National Economic Council acreditavam que acordos suplementares intrusivos poderiam ir contra os empresários e os Republicanos, apresentando, então, ressalvas com relação à sua necessidade. Além disso, recorrentemente questões sobre aspectos constitucionais relacionados a comissões com poder de sanção, bem como preocupações relacionadas a questões de soberania, eram levantadas. Com relação ao tratado como um todo, o Departamento do Estado em algumas ocasiões pontuais tinha dúvidas em relação aos sinais que poderiam ser passados para a comunidade europeia e para o Japão, além do que alguns oficiais do escritório que tratava das relações latino-americanas tinham dúvidas com relação ao impacto do NAFTA nos países caribenhos (JONES, 1995, p. 195).

De outro lado, Michael Kantor, do USTR, Robert Reich, do Departamento do Trabalho, e Carol Browner do EPA tinham dúvidas com relação à viabilidade do acordo. Kantor se mostrou desde cedo relutante em relação ao NAFTA por conta de sua ligação com os liberais (MAYER, 1998). Segundo Dolan (2002), havia um constante conflito entre as visões do Departamento do Estado e do USTR (em especial Michael Kantor) no que diz respeito à necessidade de reforçar os impactos mais amplos do NAFTA sobre a segurança nacional ou à necessidade de manter um foco mais econômico. George Stephanopoulos, complementava o grupo dos céticos, acreditando que o NAFTA diminuiria em muito o capital político disponível para que Clinton aprovasse o *health-care*. Assim, fica claro que havia dúvidas dentro do Executivo com relação à melhor estratégia para lidar com o NAFTA.

Com o interesse amenizar os conflitos, o NEC teve uma posição de destaque nas primeiras discussões sobre o NAFTA. Tendo à frente Bowman Cutter e Robert Kyle, o NEC havia recebido a incumbência de esboçar propostas para os acordos complementares. Acreditava-se que parte da incoerência e inconsistência que o debate sobre o NAFTA havia apresentado em alguns momentos era uma questão de comunicação entre as agências. O primeiro grupo de trabalho foi de fato criado em 1º de fevereiro de 1993. Esse grupo teve como interesse dar opções para o Presidente no que diz respeito ao assunto, buscando alinhamento com os objetivos lançados no discurso de 4 de outubro de 1992. Participaram desse grupo o *Environmental Protection Agency*, o USTR, o Departamento do Trabalho e o Departamento do Estado. Esse último, temeroso da perda de influência em favor de outras agências, ameaçou lançar por si só uma recomendação para o Presidente, contornando, assim, o processo de coordenação (ECONOMIC..., 1993).

Segundo Dolan (2002), em uma reunião do NEC em março de 1993, Robert Kyle havia recomendado um posicionamento menos intrusivo, considerando que “opções mais intrusivas fariam com que erodissem o apoio ao NAFTA por parte dos grupos empresariais” (ECONOMIC..., 1993, tradução nossa). Esse posicionamento contrário a sanções em parte ilustra a posição do Departamento do Estado, cujo secretário assistente para oceanos, meio ambiente e assuntos científicos liderou o grupo que lançou o documento. Como um possível meio termo, propôs-se a possibilidade de imposição de sanções por autoridades nacionais. Rechaçava-se, naquele momento, a imposição de sanções pelas das comissões a serem formadas. Apesar dessa recomendação geral ter sido cercada por muitas outras recomendações mais específicas, que refletiam as preferências das agências envolvidas, Kantor, que era visto como muito assertivo, perdeu gradativamente papel de destaque na formulação de propostas para os acordos suplementares, tendo que dividir poder com o NEC, em torno do qual as decisões passaram a gravitar. Judis notava que “ele não tinha nenhum poder dentro daquele contexto” (JUDIS, 1993). Além disso, Robert Reich se posicionou inequivocamente a favor do NAFTA já ao fim de abril de 1993 (BY, 1993), enfraquecendo o grupo que buscava maior assertividade. Na visão de Dolan (2002), essa relevância do NEC e a perda de espaço das ideias favoráveis às sanções por parte dos organismos a serem criados eram uma amostra da força e prestígio de Rubin na administração (DOLAN, 2002).

O posicionamento de Kantor após essas primeiras reuniões com o NEC era o de que o NAFTA deveria lidar com seis aspectos em particular: criação de programas de *work adjustment* para trabalhadores prejudicados pelo NAFTA; “limpeza ambiental”; salvaguardas

contra aumento de importações; os salários deveriam ser relacionados à produtividade do trabalhador; criação de duas comissões que possibilitassem que mecanismos de *enforcement* fossem aplicados, contanto que não ferissem a soberania dos países envolvidos e que elas não tivessem poderes supranacionais. Kantor, entretanto, não sabia o quão longe seria possível ir na criação de mecanismos de *enforcement*. Por isso mesmo ele afirmava constantemente que queria acordos com “dentes”, mas não especificava quais ações seriam contempladas (sanções, multas, etc.). Isso ficou claro em uma de suas entrevistas, na qual foi perguntado de maneira direta e clara se os acordos suplementares incluiriam sanções. Por mais que o entrevistador tenha insistido, o embaixador somente afirmou que “os acordos terão ‘dentes’ e operarão de maneira efetiva” (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 2015). Esse posicionamento é resultado de pelo menos dois fatores: em primeiro lugar do receio de alijar as preferências do eleitorado liberal e do próprio partido e, em segundo, da própria hesitação dentro da burocracia no que diz respeito à viabilidade da imposição de sanções.

Através de um memorando canadense intitulado “Labor Agreement Negotiations Report” foi possível observar que no âmbito das negociações dos acordos suplementares sobre questões trabalhistas, a proposta oferecida pelos EUA na reunião de 17 de março não tinha interesse em buscar sanções por meio das comissões a serem formadas. O foco, diferentemente, seria em três aspectos: cumprimento nacional de leis nacionais; direito de atores privados de mover ações; e capacidade das comissões de receber reclamações, investigar e fazer relatórios sobre resultados e recomendações a governos. Esse memorando ilustra bem o posicionamento então vigente – forjado pelo NEC, como visto anteriormente – de afastamento da possibilidade de sanções por parte dos organismos a serem criados (INITIAL..., 1993).

Apesar de o NAFTA ter sido negociado sob autoridade do *fast-track*, havia dúvidas sobre se os acordos complementares a serem negociados por Clinton também poderiam ser votados sob a autoridade. Inicialmente afirmava-se que Clinton teria que notificar o Congresso sobre sua intenção de criar novos acordos até 1º de março e então tê-los assinado até 90 dias depois, considerando que o *fast-track* obtido por Bush expiraria em 1º de junho. Seria possível, na melhor das hipóteses, fazer com que os acordos complementares fossem incluídos na *implementing bill* do NAFTA. Caso a administração e o Congresso não chegassem a um acordo, então seria necessário seguir de maneira precisa o processo legislativo para novos acordos dentro do *fast-track* (HOUSE..., 1993).

Muitos congressistas ressaltavam a necessidade de não apressar o processo de consultas com o Congresso. Esse posicionamento não era compartilhado pela administração, que

pretendia que o NAFTA já fosse implementado a partir de 1º de janeiro de 1994. Segundo o NEC, para que fosse possível cumprir esse prazo, seria necessário que as negociações, que haviam começado nos dias 17 e 18 de março em Washington, fossem finalizadas até 1º de junho de 1993. Somente assim seria possível incluir esses acordos no *implementation bill* do NAFTA, sem a necessidade de uma votação à parte (NEC..., 1993). Esse limite temporal foi definido justamente para criar momentum para a mobilização dos apoiadores dentro do Executivo, do Congresso e da sociedade civil em favor da rápida aprovação do NAFTA, uma vez que foi possível, como notaremos, votar os acordos complementares em conjunto com o acordo principal de uma única vez sob a autoridade do *fast-track*, ainda que o entrave nas negociações tenha empurrado sua finalização para agosto de 1993. Essa estratégia era alimentação para percepção de que quanto mais a votação do NAFTA demorasse, maior seria a oposição por parte dos grupos sindicais e ambientais.

Também em relação a esse *deadline*, note-se a ambiguidade do posicionamento de Kantor, que em um *hearing* do *Ways and Means* havia ao mesmo tempo dito que a administração buscava cumprir a meta de implementar o NAFTA até 1º de janeiro de 1994, para logo após afirmar que ele não comprometeria substância em favor de tempo. Perguntado pelo *chairman* do Comitê sobre essa aparente contradição, Kantor respondeu: “eu, como membro do gabinete e do USTR, estou preparado para, como dito por você, retirar-me da mesa de negociações caso não consigamos acordos complementares satisfatórios” (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 2015). Isso ilustra um certo conflito entre tempo e substância que é característico do processo decisório em política externa comercial.

Uma das grandes dificuldades envolvendo os acordos complementares no âmbito doméstico diz respeito ao fato de que seria muito difícil identificar um “ponto de partida” a partir dos posicionamentos dos grupos sindicais e ambientais em grande parte porque eles hesitavam em fazer concessões até os últimos momentos (INITIAL..., 1993). Kantor pontuava que muitos congressistas apenas se posicionariam após a publicação dos acordos complementares. Também os grupos de interesse só se posicionariam após o lançamento do texto dos acordos, tanto que o Senador Bill Bradley (D-NJ) exigiu da US Alliance for NAFTA um posicionamento mais ativo nas discussões públicas, pedindo justamente para que esse apoio viesse antes da publicação dos acordos complementares (BAUCUS..., 1993). Em vista dessa dificuldade de barganhar com opositores e de exigir a participação mais ativa dos apoiadores, a definição de datas específicas era um ponto de grande importância para o governo. Sem isso, a possibilidade de barganha e *lobby* seria muito limitada seja por desinteresse dos opositores ou

por falta de mobilização dos que davam suporte ao posicionamento do governo. Por isso também que um posicionamento coerente dentro da administração é essencial.

Frente a essas dificuldades, as características dos grupos ambientais acabaram oferecendo uma ótima oportunidade para a administração. Esses grupos eram compostos de membros muito heterogêneos e, por isso, buscavam a criação de uma agenda “mínima” para que fosse possível chegar a um ponto comum em relação aos acordos complementares (MAYER, 1998). Ao reconhecer essa característica, a administração buscou cooptar esses grupos de maneira mais enfática. Muitos ambientalistas passaram a considerar que o governo “estava na direção correta” justamente porque sua participação no processo decisório foi alavancada por meio de reuniões com representantes da EPA, do USTR, do Departamento da Justiça e do Estado, por exemplo. Esse maior acesso era combinado com afirmações categóricas do governo sobre questões cruciais, como a impossibilidade de imposição de sanções para o cumprimento de leis ambientais, que acabaria por forçar o México a se retirar das negociações. Esses grupos passaram a apoiar de maneira explícita o governo em troca de concessões modestas.

Assim, foi possível dissolver gradativamente a coalizão “verde-azul”, que ganhava força e popularidade através da estratégia do *framing*, utilizada por esses grupos para dar maior amplitude às suas demandas particulares, de modo a que tais demandas se complementassem. Já os sindicatos, se mostraram indispostos em barganhar, em parte porque uma proposta ainda não havia sido elaborada, mas principalmente porque a estratégia utilizada pela AFL-CIO após as primeiras reuniões com o Executivo era propositalmente intransigente. Por conta disso, as negociações entre o governo e os líderes sindicais não avançavam. Tratava-se de uma posição inegociável e que ao final fez com que o Executivo preferisse oferecer maiores concessões aos grupos ambientais do que buscar uma flexibilização do posicionamento dos sindicatos (MAYER, 1998).

Após consultas e criação de consenso dentro do Executivo, uma proposta para os acordos complementares foi lançada em uma reunião entre EUA, México e Canadá entre os dias 13 e 16 de abril de 1993, na Cidade do México. Nesse momento, como resultado da estratégia da administração, um grupo seletivo de organizações (World Wildlife Fund, Environmental Defense Fund, National Wildlife Federation, Nature Conservancy e National Audubon Society) sinalizou um posicionamento mais brando em relação aos acordos suplementares do NAFTA, sendo acusados por outros grupos de “mostrarem suas cartas” muito cedo e ajudar a limitar os esforços da administração em prol de maiores concessões para os

grupos ambientais. Nesse momento, o governo previa a criação de um mecanismo de solução de disputas, ainda que essa proposta não tenha sido colocada em pauta nesse encontro, no qual os EUA mantiveram a posição de que a comissão a ser criada serviria para fins de escrutínio público mas não teria efeito vinculativo (YERXA..., 1993).

No começo do encontro entre EUA, México e Canadá em Ottawa, entre os dias 19 e 22 de maio, a administração publicou um novo esboço dos acordos complementares. Buscando um meio termo entre os grupos favoráveis e contrários a sanções, a proposta previa a possibilidade de utilizar sanções entre membros do NAFTA, caso um painel de arbitragem mostrasse que esse parceiro apresentou um padrão recorrente e injustificável de desrespeito a suas leis ambientais. Assim, diferente do que havia sido proposto antes – cumprimento nacional de leis nacionais – essa versão previa algo similar a um cumprimento internacional de leis nacionais. Entretanto, para tentar evitar críticas, a proposta implicava que seria improvável que a aplicação de sanções de fato ocorresse, segundo comentaram representantes de grupos ambientais e sindicais (US...,1993).

Grupos ambientais chamaram atenção para a vagueza do termo utilizado para justificar possíveis sanções por parte dos governos nacionais a transgressores dentro do NAFTA: um “padrão persistente e injustificável”. Além disso, esses grupos se mostraram desapontados com a ausência de esforços para criar padrões ambientais, por exemplo. Ainda assim, eles apresentaram simpatia para com o mecanismo de solução de controvérsias, o que, considerando a flexibilidade nas demandas desse grupo, foi o suficiente para, senão atrair apoiadores, neutralizar possíveis opositores. Já a AFL-CIO afirmava que os acordos complementares “fracassam ao identificar todos os direitos e padrões a serem cumpridos, estabelece um processo de supervisão tão vago, discricionário e prolongado que uma resolução rápida de uma disputa seria virtualmente impossível, faria quaisquer violações, mesmo de leis nacionais, não-acionáveis e não proveria, ao fim, remédios adequados” (AFL-CIO..., 1993, s.p., tradução nossa). Da mesma forma, com o lançamento do esboço, o *Congressional Black Caucus* também se opôs ao NAFTA, diminuído ainda mais a base de apoio do governo.

Do lado dos Democratas, o esforço também não foi considerado perfeito. Os seguintes pontos foram levantados por esses grupos como essenciais para análise pela administração: era necessário evitar que quaisquer dos países signatários ganhassem vantagem comparativa com base no desrespeito a padrões reconhecidos de proteção ao trabalhador e ao meio ambiente; o acordo não poderia ter como base tão-somente a *moral suasion*; havia a necessidade de criar padrões trabalhistas e ambientais; era necessário tratar violações sistemáticas nos âmbitos

ambientais e trabalhistas como práticas de comércio injusto e; era preciso permitir, ainda que minimamente, que grupos abaixo do nível federal, empresas e ONGs entrassem com recurso frente às comissões (HOUSE..., 1993).

Os grupos empresariais também se mostraram insatisfeitos como o resultado parcial das negociações, culpando a administração por não ter feito um número suficiente de consultas com o setor privado. A visão dentre os grupos de interesse era o de o governo não estava de fato sendo eficiente na coordenação com as empresas – o USA*NAFTA afirmou que por diversas vezes recorreu a Bowman Cutter para reclamar da falta de consulta com os grupos de interesse – e recorriam a elas somente em busca de votos favoráveis (MAJOR..., 1993). Para esses grupos, a proposta mais serviria para aumentar o grau de protecionismo do que para buscar cumprimento de obrigações ambientais. As grandes empresas também lembraram a administração de que tanto México quanto Canadá buscavam uma comissão trilateral com menor poder e independência (CHAMBER..., 1993). Frente às denúncias, representantes dessas empresas afirmaram: “Nós estamos cansados de ser tomados por garantidos” (CHAMBER..., 1993, s.p. tradução nossa).

A verdade é que a administração não estava tão preocupada assim com os grupos empresariais como seria de se esperar, justamente pelo fato de que se sabia que o seu apoio seria mais fácil de ser obtido, dado o alinhamento entre os objetivos internacionais da administração no que diz respeito ao NAFTA e os objetivos das grandes empresas. O governo sabia que o apoio desses grupos viria, se bem que estavam ansiosos para que eles ocorressem o quanto antes. A administração buscou, através da proposta lançada em Ottawa, arregimentar novos votos Democratas, considerando, também, que os altos custos específicos da não-participação no acordo levariam os grupos empresariais a ponderar certas concessões para os grupos ambientais e sindicatos. Considerando, por exemplo, a insistência de Kantor em manter alguma forma de sanção no acordo, grupos empresariais, em reação, propuseram que ao invés de sanções fossem aplicadas multas sobre os governos participantes do NAFTA caso infringissem normas ambientais e trabalhistas. Entretanto, um dos problemas era que, apesar de o apoio dos grupos empresariais ser garantido, sua participação mais ativa viria apenas após a conclusão das negociações, motivo pelo qual no Encontro da Cúpula das Américas, nos dias 3 e 4 de maio de 1993, um membro da administração lançou para os grupos empresariais a seguinte afirmação: “*You fellows get up on the hill and carry your part of it*” (GEPHARDT..., 1993), ressaltando a necessidade de se chegar a um acordo o mais rápido possível.

A segunda proposta da administração mostrou que nada estava definido, uma vez que a percepção era de que havia cada vez mais polarização dentro do Congresso em torno do NAFTA, apesar das expectativas positivas no que diz respeito à divisão dos grupos ambientais, que permitia ao governo explorar a estratégia de “dividir e conquistar”, e à expectativa de suporte por parte dos grupos empresariais. Diferentemente do que havia ocorrido durante as negociações do acordo principal, os holofotes do Congresso e da sociedade civil apontavam cada vez mais para os acordos complementares envolvendo questões trabalhistas e ambientais (GRAYSON, 1995). Também, apesar da presença de moderados, muitos dos Democratas eleitos em 1992 o haviam sido pela primeira vez¹⁶, sendo muito dependentes do dinheiro da AFL-CIO para financiar sua campanha, algo que é possível observar na Tabela 6. Os críticos haviam em grande parte abandonado a tática do “esperar para ver” (HOUSE..., 1993) enquanto os representantes Republicanos indecisos apenas se posicionariam após o fim das negociações dos acordos complementares.

Por fim, o posicionamento de Perot começava a ganhar espaço. Quando perguntado se Perot havia influenciado de alguma forma a política do governo, Kantor respondeu: “nossa política é a mesma desde de 4 de outubro de 1992 [quando Clinton lançou seu suporte ao NAFTA contanto que houvesse acordos complementares]”. Entretanto, retrucou o entrevistador, “por que vocês estão tentando vender o acordo?”. Kantor afirmou que se era porque havia muita informação equivocada sobre ele. Por fim, o entrevistador, com argúcia, perguntou: “Por que, entretanto, vocês demoraram tanto para entrar no debate de modo a permitir que Ross Perot e outros de alguma forma enviassem as [primeiras] impressões do público?”. Kantor, entretanto, não conseguiu responder a essa pergunta (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 2015).

No âmbito internacional, as medidas propostas pelos EUA foram rejeitadas pelo México e pelo Canadá, o que deu início a um período de impasse. Considerando que o Presidente buscava primeiro finalizar os acordos suplementares e então votar o *implementing bill*, quaisquer entraves eram motivo de grande preocupação. No âmbito doméstico, a cada dia o desejo de barganha parecia diminuir e a polarização dos grupos envolvidos, por sua vez, aumentava. Os Republicanos se opunham à utilização de sanções contra práticas que “não tinham nada a ver com comércio”; opunham-se também à criação de uma burocracia trinacional

¹⁶ O Wall Street Journal afirma que dos 63 democratas que estavam em seu primeiro mandato, apenas 5 apoiavam o NAFTA, enquanto 27 dos que haviam deixado o governo votaram a favor do fast-track durante o governo de George Bush.

independente, que por sua vez não poderia ter poder de investigação e não poderia recomendar sanções para fazer cumprir as leis de comércio dos EUA.

Com base em todos esses obstáculos e preferências distintas, mas principalmente por conta do entrave a nível internacional, já não fazia sentido o prazo inicialmente estipulado pela administração (1ª de junho). Considerando os impasses do processo e a vontade de fazer o NAFTA ser aprovado em 1993 – decisão reforçada durante uma reunião do NSC/NEC em 25 de junho de 1993 – a administração considerou mudar sua atitude e buscar a votação do *implementing bill* antes do fim dos acordos suplementares. Por isso mesmo que Lee Hamilton (D-IN) afirmou que o NAFTA poderia “estar perdido” caso a campanha em favor de sua aprovação não começasse o quanto antes, considerando que ainda no começo de agosto os acordos complementares ainda não tinham sido finalizados. Como dito, para lidar com a oposição dos grupos de interesse dentro dos EUA e no nível internacional, os negociadores norte-americanos consideraram a possibilidade de imposição não de sanções, mas sim de multas, que se aplicariam a governos e não a agentes privados. Seria crucial, da visão do Executivo, quebrar o impasse que já se estendia até julho de 1993.

Apesar da liderança do USTR e do NEC, houve dificuldade por parte da administração em forjar consenso dentro do Executivo no que diz respeito aos acordos complementares. Destler (1996) afirma que as reuniões do NEC eram marcadas pela absoluta falta de confidencialidade e pelo número excessivo de membros, o que, segundo o autor, contribuiu para a “imensa batalha” com os proponentes de sanções que protegessem o trabalhador e o meio ambiente, bem como para as divisões entre a equipe econômica e de política externa. Como dito por Destler (1996, p. 20, tradução nossa), “por vezes havia 30 pessoas na sala, de diferentes níveis do governo, e absolutamente nenhuma confidencialidade”. De fato, uma análise do período Inside US Trade entre janeiro de 1993 e janeiro de 1994 mostra pelo menos cinco ocasiões nas quais houve vazamento de documentos do NEC. Esses constantes vazamentos comprometiam, na visão de Bentsen, o poder de barganha de Clinton e abria a discussão, tornando-a pública. Essa maior publicidade e, na visão de alguns, a demasiada ênfase sobre o fortalecimento de acordos complementares por conta da presença de oficiais tais quais Mickey Kantor e Robert Reich, deu tempo para que os grupos contrários ganhassem força, além de gerar ainda maior debate público e polarização ao redor do assunto. Isso fez com que fosse difícil concretizar a visão da administração de que seria necessário fazer com que o acordo fosse aprovado o mais rápido possível justamente para evitar que os opositores ganhassem força.

A coordenação do NAFTA por parte do NEC era difícil considerando a agenda legislativa lotada e a consequente dificuldade de atrair a atenção de oficiais de alto nível para o acordo (DESTLER, 1996) – Rubin estava muito ocupado com o *health-care* –, considerando que o *health-care* era o foco do governo nos primeiros meses de 1993. Na fila havia, ao mesmo tempo, a necessidade de criar uma política para as relações com o Japão, a renovação do NMF para a China, GATT, a discussão envolvendo os gays nas forças armadas e o orçamento (DOLAN, 2002). Com isso, foi difícil propor uma estratégia legislativa e pública coesa. Essa falta de coordenação, lado a lado com a necessidade de aprovar o *health-care*, que por sua vez tomou grande parte da atenção do Presidente, contribuiu para que meses se passassem entre a iniciativa de buscar a aprovação do NAFTA e o posicionamento mais sólido do Executivo frente à votação no Congresso.

Cite-se também, como dito por Leon Panetta em entrevista a Martha Kumar em 2000, que quando há dois votos de grande importância próximos um do outro, membros do Congresso normalmente pensam: “te darei este voto, mas serei contra aquele. Te dei um. Não me peça duas vezes” (KUMAR, 2000, tradução nossa). Isso ocorre principalmente quando os votos não se alinham completamente com a preferência do eleitorado de um ou outro partido. Esse tipo de comportamento se aguça quando o Presidente e o Congresso são de partidos diferentes e pode ser resultado de um planejamento pobre ou de entraves nas negociações, seguidas por prazos apertados. Por fim, o NEC e o restante da administração não conseguiram de fato estabelecer uma relação entre o NAFTA e os objetivos de política externa mais amplos dos EUA, e inicialmente não havia também participação ativa do Presidente para contornar as dificuldades que surgiram (DOLAN, 2002). Essa dificuldade de coordenação permitiu que os grupos anti-livre-comércio ganhassem espaço.

Apesar das dificuldades, os acordos complementares foram finalmente finalizados em 13 de agosto de 1993, após um longo período de entrave nas negociações. Na visão de analistas, os grupos ambientais saíram favorecidos justamente por conta da maior flexibilidade de suas demandas (MAYER, 1998). Segundo um artigo publicado no periódico *Inside US Trade*, “a administração Clinton pode não ter percebido a necessidade de negociar um acordo trabalhista forte por que sabiam que os sindicatos não apoiariam o NAFTA independentemente do caráter do acordo complementar” (NAFTA..., 1993, tradução nossa). Mesmo Kantor havia afirmado que nunca foi tão “politicamente ingênuo” para acreditar que a AFL-CIO daria apoio ao NAFTA. Assim, certamente a preferência dos sindicatos foi utilizada como moeda de troca pela administração para que fosse possível chegar a um acordo, tendo em vista a oposição dos países

envolvidos e o curto tempo disponível para que a administração levasse a cabo a campanha a favor do NAFTA ainda em 1993. Ainda assim, para diminuir a oposição dos sindicatos e contar mais alguns votos a favor do NAFTA, a administração prometeu incluir um compreensivo programa de *worker adjustment*.

Um engajamento mais intenso por parte do Executivo em prol da aprovação do NAFTA veio a partir de meados de setembro. Da hesitação, Clinton transformou o NAFTA em prioridade legislativa para o ano de 1993, acima até mesmo do *health-care*, que estava travado e não tinha grandes perspectivas de avanço imediato. A hesitação anterior do Presidente era parte do temor da perda de apoio de parcela do eleitorado Democrata. Após seu engajamento de fato, agenda de Clinton para a aprovação do NAFTA passou a incluir encontros duas vezes por semana com membros do Congresso, telefonemas e menção ao NAFTA em seus discursos. Segundo Shoch (2001), a posição de Clinton em boa parte se alterou por dois motivos: a necessidade de estimular exportações e a necessidade de triangular para mais próximo do lado conservador, que ainda o considerava um *tax-and-spend politician*.

Considerando que a necessidade de rapidamente criar uma sólida campanha em favor do NAFTA, principalmente após a certeza de que a AFL-CIO não apoiaria o acordo, a Casa Branca criou um *war room*, chefiado por William Daley, para fazer *lobby* para os congressistas, ilustrando que de fato havia um senso de urgência para a aprovação do NAFTA. Nesse momento, segundo Dolan (2002, p. 135, tradução nossa), “a estratégia inicial liderada pelo USTR ficou comprometida” pela necessidade de buscar um posicionamento único por parte da administração para que fosse possível fazer com que o NAFTA fosse aprovado pelo Congresso. Além disso, a administração considerava que durante a negociação dos acordos complementares os críticos “tiveram a bola e o campo todos pra eles” (HOUSE..., 1993), sendo necessário à administração exercer domínio nos momentos finais. O próprio Kantor, deixando de lado seu foco sobre a forçar dos acordos complementares, reforçou que o NAFTA seria essencial para a manutenção da liderança norte-americana e que por isso deveria ser aprovado, apesar de os acordos não terem saído exatamente da forma como ele esperava.

Mesmo Carol Browner, do EPA, declarou que o acordo já traria grandes avanços no que diz respeito ao meio-ambiente, levantando a necessidade de sua aprovação para que tais avanços pudessem ser implementados. Esse discurso era reforçado por Warren Christopher e Lloyd Bentsen. É possível que o ponto fora da reta nessa tendência de cooperação dentro da Casa Branca em prol da aprovação do NAFTA tenha sido George Stephanopoulos, para quem o acordo não deveria ser votado pois resultaria em grande perda de capital político por Clinton.

Essa visão, entretanto, foi superada pelos que defendiam uma votação ainda em 1993 (DOLAN, 2002). A participação total e inequívoca da administração só passou a ocorrer a partir de 14 de setembro de 1993. Por essa época, já circulava no Congresso norte-americano uma versão preliminar do *implementing bill* do NAFTA.

Apesar de o *fast-track* (autoridade sob a qual o NAFTA seria votado) não permitir emendas, é necessário lembrar que há consultas constantes entre Executivo e Congresso para a criação de uma *implementing bill*, num processo chamado de *mock-markup*. Por isso mesmo que alguns analistas afirmam que o aspecto mais importante da autoridade é a limitação do tempo para a votação (90 dias), o que evita que haja, por exemplo, constantes *filibusters* no Senado. Assim, por mais que não fosse possível adicionar emendas ao acordo, um intenso esforço de *horse-trading* teve início. Havia um grande número de indecisos entre os congressistas. Estimava-se que “91 membros da Câmara eram fortemente a favor do acordo e outros 91 tendiam a apoiá-lo, enquanto 44 eram fortemente contrários e 103 tendiam a se opor a ele. Com isso, restavam 103 congressistas, 62 indecisos e 43 [sic] com posicionamento desconhecido” (BONIOR..., 1993, tradução nossa).

Nem Clinton, nem o USTR poderiam usar contribuições para fazer *lobby* no legislativo, mas poderiam fornecer informações e usar seu poder de convencimento para cooptar resistentes que ainda estavam indecisos. Clinton se engajou em um intenso esforço de concessão de favores políticos, *pork-barelling* e *lobby* para arregimentar apoio para o NAFTA. Para apaziguar os ânimos dos setores domésticos atingidos pelo tratado, o Presidente ofereceu uma série de isenções e concessões, engajando-se como poucos em prol do acordo. Prometeu-se, também, oferecer apoio político a representantes em assuntos pouco ou nada relacionadas à política comercial. O congressista Tom Lewis (R-FL), por exemplo, mudou de lado após receber concessões favorecendo os produtores de tomate de seu distrito, afirmando: “recebemos quase tudo o que pedimos [...] eu acho que se chega a um ponto no qual devemos apenas declarar vitória” (BOB; CALMES, 1993, tradução nossa). Para auxiliar no *lobby*, em 12 de outubro formou-se o grupo “Americans for NAFTA”, integrado pelos ex-presidentes Ford, Carter e Bush, Carla Hills, ex-*chairman* da Chrysler e ex-representante de comércio, Henry Kissinger, dentre outras figuras públicas.

Em um primeiro momento havia também a proposta de que fosse recriada a Super 301, mas havia dúvidas sobre o custo benefício dessa ação. Mais tarde a proposta do ligar a Super 301 à aprovação do NAFTA foi retirada da mesa pelo temor de que ao fim ambos fossem negados. Além disso, os grupos produtores de açúcar mantinham sua posição favorável à

manutenção de salvaguardas contra o aumento repentino das importações de açúcar do México e por parte dos produtores de suco de laranja da Flórida e da indústria de vidro plano. Para os trabalhadores US\$ 90 milhões foram prometidos para reforçar o TAA e buscar alguns votos, ainda que poucos, do lado Democrata. O USTR, através da promessa de incluir representantes de grupos ambientais nos comitês de aconselhamento de política comercial, conseguiu flexibilizar ainda mais a posição desses atores e cooptá-los a aceitar o NAFTA (JONES, 1995, p. 187). Através dessas “regalias”, como dito anteriormente, o USTR conseguiu dividir os grupos ambientalistas, o suficiente para dificultar que a coalizão “verde-azul” se manifestasse de forma mais sólida. A participação desses e de outros grupos nos comitês de aconselhamento também ajudou na cooptação por parte do governo. Como afirmado por Jones,

Em suma, a agenda de negociações do NAFTA (relativamente a acordos comerciais anteriores) permitiu ao USTR usar os TACs como um meio de mobilizar o setor privado em favor do acordo através da expansão de sua representatividade nesses comitês (JONES, 1995, p. 205, tradução nossa).

Após uma série de acordos de última hora e participação ininterrupta do Presidente nos últimos dias e horas – fruto da pressão imposta pela necessidade da vitória legislativa e pelo próprio estilo de governar de Clinton – foi possível aprovar o NAFTA no dia 17 de novembro de 1993 por 234-200.

Apesar da vitória, logo o NAFTA se mostraria um elemento que em muito dificultaria qualquer nova ação do governo na área de política externa comercial. O North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) de fato inicialmente soou como uma grande inovação política e o North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC), apesar de não ter sido considerado suficiente, era melhor do que nada. Ambas as medidas se mostraram fracas e com problemas envolvendo a implementação de seus mandatos, desiludindo os grupos que acreditavam que esse poderia ser um passo para o fortalecimento de regras ambientais e trabalhistas. A fragilidade do NAAEC e do NAALC foi observada através da ineficiência burocracia e falta de recursos financeiros, cujas fontes, apesar de terem sido discutidas durante todo o processo desde a negociação dos acordos complementares até a votação do NAFTA, não pareciam garantir a sustentabilidade das instituições no exercício de suas funções plenas.

Pelo menos em parte essa fragilidade em termos de recursos tem como precedente a própria dificuldade por parte do governo em achar uma fonte de financiamento senão por meio do aumento de impostos. Havia também um otimismo exagerado sobre a eficácia dessas instituições, assim como a falta de interesse da administração em de fato assegurar que o papel

do NAAEC e do NAALC fossem cumpridos (DESTLER; BALINT, 1999). Com isso, os grupos ambientais, antes divididos em seu apoio à liberalização comercial, passaram a se opor como um todo à liberalização comercial, dando maior fôlego para os sindicatos e para os Democratas liberais, que por sua vez passaram a se afastar mais ainda das preferências do Presidente em termos de política comercial.

Com relação ao debate sobre a criação de empregos, ainda hoje é impossível determinar ao certo quantos foram criados pelo NAFTA, uma vez que a medição do número de empregos carrega certo grau de arbitrariedade já que não é possível estabelecer com exatidão o número de postos criados por meio do acordo em comparação aos que seriam gerados caso ele não tivesse sido aprovado. Isso abriu espaço para diversas interpretações e manipulação por parte de ambos os lados envolvidos. O fato é que, a ênfase do governo na relação entre política comercial e criação de empregos acabou dando maior espaço para que os opositores apontassem as falhas do governo e utilizassem o NAFTA como evidência das promessas não cumpridas por parte da administração. Isso tudo contribuiu para a afirmação de que o debate ao redor do NAFTA deu um grande impulso para a polarização do eleitorado e do Congresso, com consequências para a aprovação de futuras medidas de liberalização comercial.

Em suma, Clinton havia afirmado que não endossaria o NAFTA a menos que houvesse proteção extra aos trabalhadores e ao meio ambiente. Entretanto, por conta da oposição do México e Canadá, divisões burocráticas e no seio da sociedade civil, a busca por sanções tomou uma posição secundária nas negociações dos acordos complementares. Um posicionamento único e vigoroso por parte da administração a favor do NAFTA só surgiu de fato na fase de votação, após a finalização dos acordos complementares. Assim, durante a fase de formulação houve divisões na burocracia, não podendo esse ator ser considerado unitário, tal qual apontado pelo quadro analítico. Nessa fase, o Executivo buscou se acomodar às preferências dos membros do Congresso e dos grupos de interesse, prevendo que sua oposição pudesse contribuir para a não ratificação do acordo. Entretanto, após a finalização dos acordos complementares o *locus* passou a ser o Congresso, e a necessidade de fazer ratificar o NAFTA, por mais imperfeito que fosse, serviu de cimento para os esforços da administração. A especificidade dos ganhos esperados através do NAFTA, por sua vez, foi um dos elementos mais importantes para a mobilização dos grupos empresariais, que contribuíram para a manutenção de uma coalizão mínima vencedora.

3.3 As relações comerciais EUA-Japão e EUA-China

Em se tratando do Japão e da China, um ponto em comum é a assertividade prometida por Clinton nas relações com esses países. Inicialmente, Clinton havia ligado a melhoria nos registros de direitos humanos à concessão do *status* de nação-mais-favorecida para a China, assim como havia considerado a possibilidade de sanções para estimular a abertura do mercado japonês e chinês. Este capítulo analisa a relação dos EUA com esses dois países, mostrando o esforço da administração em perseguir uma estratégia coerente frente à fragmentação do processo decisório em política comercial nos EUA.

3.3.1 O combate ao comércio “injusto” japonês: relações EUA-Japão (1993-1995)

Durante sua campanha para Presidente Clinton por diversas vezes pontuou a questão do relacionamento entre EUA e Japão, chamando atenção para a necessidade de ampliar os esforços de abertura do mercado japonês e criticando as ações pouco assertivas de Bush. Uma vez lançadas essas promessas de campanha, Clinton de alguma forma teria que se acomodar às preferências da ala liberal do eleitorado Democrata. Alguns dos motivos pelos quais esse posicionamento mais duro durante a corrida presidencial foi tomado inclui a questão dos poucos resultados obtidos em negociações anteriores. As crenças relacionadas ao comércio “injusto” do Japão também se tornaram um modelo que passou a influenciar as preferências do Executivo (URIU, 2009). A intensa participação do MITI na busca do aumento da capacidade competitiva das empresas japonesas criou um amplo sentimento de que o Japão insistia em práticas neomercantilistas e de que o déficit comercial dos EUA era motivado mais por questões políticas que econômicas.

A realidade norte-americana no começo de 1993 era a de um país retraído e temeroso da ascensão econômica japonesa, apresentando um imenso déficit comercial com o parceiro asiático, déficit esse em boa parcela derivado da defasagem no comércio de automóveis e de peças automotivas. A parcela do mercado japonês dominada por montadoras norte-americanas era ínfima. Padrões e processos de certificação dificultavam a entrada de carros americanos; taxas, inspeções, alterações, sistema de distribuição controlada, dentre outros, afetavam a capacidade das produtoras de competir no Japão. Além disso, era difícil modificar os carros americanos ao mercado japonês e o sistema de venda de carros era diferente, marcado pela

existência de concessionárias para cada companhia, fazendo com que fosse muitas vezes inviável comercializar apenas carros americanos.

Como parte da estratégia de Clinton para com o Japão, o começo do governo contou com uma série de iniciativas com o objetivo de mostrar ativismo nessa área, como a discussão do acesso de automóveis e componentes automotivos norte-americanos no mercado japonês, além da questão envolvendo o mercado de licitações governamentais daquele país, do qual os EUA compartilhavam uma parcela muito muito pequena. Havia também a ameaça de reviver a Super 301, bem como a ênfase na necessidade de fazer com que se impusessem os termos de um acordo de semicondutores firmado entre os países anos antes. O cerne da estratégia de Clinton foi a busca da negociação de um novo *framework* guiando as relações comerciais com a Japão e estabelecendo “critérios objetivos” para medir o comércio entre os países.

Para dar seguimento a essa estratégia, o National Economic Council foi a instituição encarregada da política dos EUA frente ao Japão e assim se manteve durante os primeiros 18 meses da administração de Clinton. Bowman Cutter foi o responsável por coordenar o processo ao nível dos *deputies* e também assumiu o papel de negociador (papel duplo que se mostraria fatídico para a atuação do NEC, como será visto à frente). A participação do NEC foi tão pronunciada em um primeiro momento que Ian Shapiro teve que ressaltar que apesar da participação do NEC, Robert Rubin não era o responsável pela política comercial dos EUA naquele momento, mas apenas um ator, com posicionamento menos destacado do que o de Kantor, por exemplo. Também no Congresso, Gephardt estava revendo as relações dos EUA com o Japão por meio de especialistas do Economic Strategic Institute e Manufacturing Policy Project (WATANABE..., 1993). Seguindo as propostas do ACTPN (Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations), o *framework* contava com cinco pontos (DOLAN, 2001, p. 162):

- 1) Pressionar o Japão para estimular sua economia, em recessão, de forma a evitar um contágio;
- 2) Apelar ao sentimento público nos EUA para definir a política econômica para com o Japão;
- 3) Utilizar uma estratégia voltada para os resultados para abrir o mercado japonês;
- 4) Estabelecer relações mais próximas com o ambiente internacional através do apelo a instituições multilaterais;
- 5) Fazer com que questões econômicas tenham prioridade em relação a todas as outras questões.

O posicionamento mais assertivo dos EUA foi defendido por diversos atores no cenário doméstico. Foi apoiado pelos membros do Congresso, principalmente do lado dos Democratas mais liberais. Robert Matsui (D-FL) ressaltou que no geral, membros do Congresso de ambos os lados do espectro político apoiavam um posicionamento mais duro em relação ao Japão. O posicionamento mais duro era também defendido pelos grupos empresariais, representados pelo Business Roundtable, que se posicionou em favor da abordagem de Clinton: “nós concordamos enfaticamente com você que a implementação do *framework* EUA-Japão requer uma estratégia voltada para a obtenção de resultados” (UAW..., 1993, s.p., tradução nossa). Posição similar foi ilustrada pela Câmara de Comércio dos EUA. O consenso em relação ao posicionamento mais assertivo frente ao Japão ficou claro mesmo através da coalizão entre o United Auto Workers e as três grandes montadoras de automóveis dos Estados Unidos. “O senso de propósito comum entre indústria, governo e união é certamente maior do que em qualquer outro período desde que assumi presidência da UAW em 1983”, disse o Presidente da UAW Owen Bieber (UAW..., 1993). Essa união parecia indicar que, no que diz respeito aos grupos da sociedade civil e ao Congresso, a administração pouco tinha com o que se preocupar.

Esse posicionamento comum entre grupos distintos, senão antagônicos, era essencial para a manutenção da base eleitoral de Clinton. Como dito por Shoch (2001, p. 174) o interesse de Kantor, desde que entrou no governo, foi reeleger Clinton, consolidando e expandindo seu suporte entre vários grupos políticos e econômicos. Assim, Clinton buscou ampliar sua base de apoio através de uma prática popular em ambos os extremos do espectro político e que consistia na manutenção de um posicionamento assertivo em relação ao Japão. O então representante de comércio dos EUA havia liderado o time que planejou a campanha de Clinton em 1992. Jogar duro com o Japão era uma estratégia interessante para a manutenção de coalizões entre Democratas e Republicanos, dado que tanto as empresas voltadas para o comércio estratégico quanto os sindicatos eram a favor de tal posicionamento.

Tabela 7 – Déficit EUA-Japão em comércio de automóveis e peças automotivas (1986-2011)

	Overall Total U.S.-World Goods Trade Deficit*	Total U.S.-Japan Goods Trade Deficit*	U.S.-JAPAN AUTOMOTIVE DEFICIT				U.S.-JAPAN VEHICLE DEFICIT				U.S.-JAPAN AUTO PARTS DEFICIT			
			Automotive Deficit	Share of Total U.S.-World Deficit	Share of Total U.S.-Japan Deficit	Total U.S.-World Deficit	Vehicle Deficit	Share of Total U.S. Deficit	Share of U.S.-Japan Deficit	Total U.S. Deficit	Parts Deficit	Share of Total U.S. Deficit	Share of U.S.-Japan Deficit	
1986	138.2	58.6	32.6	23.6%	55.6%	26.6	19.2%	45.4%	6.0	4.3%	10.2%			
1987	152.1	59.8	33.3	21.9%	55.7%	26.0	17.1%	43.5%	7.3	4.8%	12.3%			
1988	118.7	51.8	32	26.9%	61.7%	23.1	19.5%	44.6%	8.8	7.4%	17.1%			
1989	109.4	49.1	32.4	29.6%	66.0%	22.4	20.5%	45.7%	10.0	9.1%	20.3%			
1990	101.7	41.1	30.8	30.3%	75.0%	21.3	20.9%	51.8%	9.5	9.4%	23.2%			
1991	66.7	43.4	31.8	47.6%	73.2%	22.6	33.9%	52.1%	9.1	13.7%	21.1%			
1992	84.5	49.6	31.2	37.0%	63.0%	21.5	25.4%	43.3%	9.8	11.6%	19.7%			
1993	115.6	59.4	33.4	28.9%	56.3%	22.2	19.2%	37.4%	11.2	9.7%	18.9%			
1994	150.6	65.7	36.8	24.4%	56.0%	24.0	15.9%	36.5%	12.9	8.5%	19.6%			
1995	158.8	59.1	32.9	20.7%	55.6%	19.9	12.5%	33.7%	13.0	8.2%	21.9%			
1996	170.2	47.6	29.6	17.4%	62.2%	18.2	10.7%	38.3%	11.4	6.7%	23.9%			
1997	180.5	56.1	31.5	17.4%	56.1%	22.0	12.2%	39.2%	9.5	5.3%	17.0%			
1998	229.8	64.1	33.8	14.7%	52.8%	24.1	10.5%	37.6%	9.7	4.2%	15.2%			
1999	330.0	73.9	39.9	12.1%	54.0%	29.0	8.8%	39.3%	10.9	3.3%	14.7%			
2000	434.3	81.3	44.2	10.2%	54.3%	31.8	7.3%	39.1%	12.3	2.8%	15.1%			
2001	411.4	69.0	42.0	10.2%	61.0%	30.9	7.5%	44.8%	11.1	2.7%	16.2%			
2002	468.3	70.0	46.2	9.9%	66.1%	35.0	7.5%	50.0%	11.2	2.4%	16.0%			
2003	532.4	66.0	43.9	8.2%	66.5%	32.2	6.0%	48.8%	11.7	2.2%	17.7%			
2004	650.8	75.2	46.4	7.1%	61.7%	32.4	5.0%	43.1%	14.0	2.1%	18.6%			
2005	766.8	82.5	50.2	6.5%	60.8%	35.2	4.6%	42.7%	15.0	2.0%	18.2%			
2006	817.3	88.6	56.8	6.9%	64.1%	43.2	5.3%	48.7%	13.6	1.7%	15.4%			
2007	808.8	82.8	56.1	6.9%	67.8%	43.1	5.3%	52.1%	13.0	1.6%	15.7%			
2008	816.2	74.1	52.7	6.5%	71.1%	40.7	5.0%	54.9%	11.9	1.5%	16.1%			
2009	503.6	44.7	31.8	6.3%	71.1%	23.8	4.7%	53.4%	7.9	1.6%	17.8%			
2010	634.9	60.1	42.6	6.7%	70.9%	31.8	5.0%	52.9%	10.8	1.7%	18.0%			
2011	726.3	62.6	41.8	5.8%	66.7%	29.8	4.1%	47.5%	12.0	1.7%	19.2%			

Fonte: ITA (2015)

Emergiu, assim, um consenso favorável à necessidade de buscar uma política “voltada para os resultados”, tal qual proposto pela ACTPN, entre senadores e oficiais da administração. Segundo Barshefsky, “nós acreditamos que a abertura do mercado japonês é crítica para o sucesso do nosso programa econômico nos EUA” (ADMINISTRATION..., 1993). Essa abordagem tinha uma visão mais enfática do que o SII, estabelecendo metas de acesso a mercado, enquanto o SII era mais geral e abstrato na opinião da administração e não dispunha dos “devidos processos administrativos” para permitir que as empresas dos EUA entrassem no Japão. Democratas como Max Baucus (D-MO) acreditavam que a renovação da Seção 301 seria o instrumento mais eficaz para buscar a abertura do mercado japonês.

Entretanto, uma coisa é chegar a esse consenso dentro dos EUA e outra é fazer o outro país aceitar o que foi acordado a nível doméstico. Quando da visita do Primeiro Ministro Miyazawa aos EUA em 16 de abril de 1993, sabia-se não haver nenhuma proposta pronta para estimular a abertura do mercado japonês. Em vista disso, e a da necessidade de assegurar progresso no acesso ao mercado japonês de automóveis, Max Baucus reforçou a necessidade de a administração lançar a Seção 301. Apenas no dia 18 de maio foi possível aprovar um conjunto geral de recomendações em relação à estratégia a ser seguida para com o Japão, mas ainda assim não havia metas setoriais e também não se sabia como medir metas futuras, apesar de existir a intenção de uma mensuração “concreta e quantitativa”. Esperava-se que os detalhes fossem acertados numa reunião entre as lideranças em Washington nos dias 11 e 12 de junho de 1993, em Washington. A delegação dos EUA seria liderada por Bowman Cutter, do NEC, com a participação de Roger Altman, Charlene Barshefsky e Joan Spero. A intenção era ter o novo quadro aprovado até a Reunião do G7 em Tóquio no dia 7 de julho daquele ano (CUTTER..., 1993).

Mesmo no início de 1994, num encontro ocorrido entre 10 e 12 de fevereiro, ainda havia poucas esperanças de que as negociações de fato trariam avanços, apesar da movimentação nas negociações envolvendo contratos públicos e seguros. O governo japonês se recusava constantemente em utilizar indicadores quantitativos para determinar sucesso ou fracasso. E as negociações de fato não avançaram. A administração considerava que negociações com o Japão só fariam sentido se envolvessem critérios objetivos, uma vez que os outros 33 acordos em EUA e Japão não funcionavam da forma como deveriam, segundo a administração, justamente pela falta de critérios para determinar o que era considerado sucesso ou fracasso. Em virtude do entrave nas negociações, Clinton assinou um *Executive Order* revivendo a Super 301 por

dois anos com o objetivo de estimular novas negociações e buscar barganhas por parte do governo japonês.

Outro exemplo do contexto de assertividade em que se encontrava as relações entre os países é o projeto de lei que seria introduzido pelos representantes Richard Gephardt (D-MO) e Jay Rockefeller (D-WV), que determinaria a criação de metas específicas para o comércio com o Japão por parte do Departamento do Comércio, sendo passíveis de imposição através dos instrumentos comerciais dos EUA, caso não cumpridos (GEPHARDT..., 1994a). Esse projeto viria a ser introduzido em no final do mês de fevereiro, contando com elogios por parte de Mickey Kantor, para quem a proposta “apoiava e reforçava” os esforços da administração em favor do “comércio justo” com o Japão, uma vez que a administração já teria tentado “tudo o possível” para lidar com a resistência japonesa (GEPHARDT..., 1994b). Ainda assim, apesar da formulação do *framework*, as negociações entre EUA e Japão para lidar com as demandas específicas de cada lado não avançaram, e considerou-se que só haviam chances de avanço caso houvesse uma reunião de oficiais de alto nível. A falta de acordo levou a que os oficiais norte-americanos tomassem um posicionamento mais agressivo, exigindo uma resolução para as negociações até a reunião entre Clinton e Hosokawa no dia 22 de fevereiro. O uso da Seção 301 era constantemente ameaçado para buscar respostas por parte do Japão.

De volta para o âmbito doméstico, o consenso de que seria necessário reforçar as ações dos EUA para abrir o mercado japonês fez com que, segundo Destler (1996), não houvesse, de início, uma grande divisão burocrática em relação à política a ser mantida com o Japão, tanto que os japoneses não foram capazes de usar essas divisões para rechaçar o posicionamento mais assertivo dos EUA através, por exemplo, do acionamento de preferências contrárias dentro do Executivo. Não havia, de início, uma divisão entre questões econômicas e de segurança, que requeria a participação do Departamento do Estado, do Departamento da Defesa e do NSC e até mesmo a histórica divisão entre o posicionamento mais branco do Tesouro/Estado e o mais assertivo do USTR e Departamento do Comércio não foram muito evidentes, o próprio Tesouro se posicionando de maneira mais agressiva.

Essa ausência de uma divisão no seio da burocracia é defendida por Rubin e Weisberg (2003) e por Destler (1996), que afirmaram que em administrações anteriores era possível aos líderes japoneses visitarem a administração e observar as divisões internas com o objetivo de defender suas políticas comerciais e mesmo ressaltado pela administração em memorandos internos (THE WHITE HOUSE, 1996). Além disso, Rubin e Weisberg (2003) afirmam que o estilo de Clinton e a forma como o staff era gerido inicialmente por Mack MacLarty contribuía

para um elevado grau de colegialidade e eficiência nas decisões dentro do Executivo. Uma questão importante levantada por Rubin e Weisberg, além do mais, mostra que a presença de Mack MacLarty como Chief of Staff deu margem de ação para o NEC. Em outras palavras, sob a direção de Mack, Rubin não se viu constrangido pelo temor de perda de influência por parte do Chief of Staff, o que facilitou a coordenação dentro do Executivo e com o Congresso. O mesmo não ocorreu, por exemplo, na corrida para a aprovação do *health-care*, onde faltou colegialidade no trato das questões.

Ainda assim, a análise empírica feita por este trabalho dá a entender que a unidade dentro da administração não se sustentou por muito tempo. Kantor e Robert Rubin, que tinha um posicionamento mais assertivo em relação ao Japão, eram a favor da volta da Super 301, enquanto Laura Tyson, famosa pelo livro *Who is Bashing Whom?* e precursora da estratégia de comércio voltada para resultados (*results-oriented*) havia se unido a Larry Summers em uma visão mais flexível em relação ao Japão, sendo contra a volta da Super 301, deixando claro as complicações de uma abordagem mais agressiva. Também Bowman Cutter e o NEC defendiam uma posição mais moderada, a favor de metas qualitativas, e o Departamento do Estado tinha um posicionamento mais brando em relação ao assunto (DOLAN, 2002).

O inicial consenso em relação à melhor política se transformou em uma busca pela resolução das divisões internas, fazendo com que o processo perdesse tanto coerência quanto efetividade. Isso também reflete, em boa parte, a falta de interesse do Presidente no assunto em questão, considerando a necessidade maior de negociar o *health-care* (DOLAN, 2002, p. 183). O NEC não era capaz de organizar de modo eficiente o processo, reflexo da própria característica fluida da instituição. Os encontros com os japoneses não resultavam em acordos e, ao redor de fevereiro de 1994, Cutter foi além do papel a ele designado e buscou forjar um consenso ao redor da necessidade de evitar restrições quantitativas em relação ao Japão, fruto da dualidade de suas funções como *broker* e negociador. A proposta de Cutter foi recebida com grande alívio pelos japoneses que chegaram no dia 10 de fevereiro em Washington prontos para aceita-la. Entretanto, quando chegaram enfrentaram uma barreira gigantesca por parte de Kantor e seus aliados (URIU, 2009; DESTLER, 1996). O USTR prontamente se opôs e tomou um posicionamento mais duro. Ao mesmo tempo, em parte por conta da própria ação de Bowman Cutter, o centro de gravidade da política em relação ao Japão passou a se alterar de forma progressiva a favor do USTR (DESTLER, 1996, p. 38). Esse desvio do papel de *broker* do NEC se mostrou “breve e infeliz”, segundo Destler, parcialmente minando o prestígio da instituição.

Assim, apesar do consenso sobre a necessidade de abertura do mercado japonês, divisões surgiram como reflexo da própria heterogeneidade e fragmentação do processo decisório e das orientações das agências dentro do Executivo. Considerem-se dois importantes oficiais: Mickey Kantor, do USTR e Jeffrey Garten, do Departamento do Comércio. O primeiro se posicionamento favoravelmente a critérios objetivos, mensuráveis, o segundo apontando para a possibilidade de comprometimentos voluntários por parte do Japão (KANTOR..., 1994). Em vista das dificuldades envolvendo as negociações e das divisões internas, um oficial sênior da administração disse que o governo não insistiria em prazos e datas específicas, e que não necessariamente buscaria acordos em pacotes fechados, decisão que aparentemente suavizava o posicionamento mais assertivo do USTR em relação ao Japão, que havia anteriormente se posicionado de maneira favorável a cronogramas definitivos e à negociação por meio de pacotes fechados por conta principalmente da pressão do USTR e de Mickey Kantor.

O Departamento do Estado, com relativo apoio do Departamento do Comércio, advogou em favor de vitórias sucessivas e parciais no âmbito das negociações para evitar que as tensões comerciais se prolongassem e transbordassem para a esfera da segurança (U.S..., 1994). Apesar dessa aparente mudança gradual no posicionamento frente ao Japão, um dia após o subsecretário do comércio Jeffrey Garten ter afirmado que a administração “gostaria de observar um novo tipo de relacionamento com o Japão”, Laura Tyson rapidamente rebateu afirmando que “não estava havendo quaisquer mudanças”, acusando Jeffrey Garten de ser uma “voz dissonante” (BRADSHER, 1995, s.p., tradução nossa). Apesar das divisões, o interesse do Executivo era o de passar a melhor impressão possível de união, justamente para evitar dúvidas por parte do Congresso no que diz respeito à sua assertividade, quanto para evitar que os japoneses fizessem uso dessas divisões para ganhar poder de barganha frente aos EUA.

Em uma dinâmica que reforça a possibilidade de conflitos burocráticas, a equipe econômica, em busca de uma abordagem “puramente econômica” em relação ao Japão, visava ao máximo isolar o Departamento do Estado das questões comerciais. A administração não estava disposta a incorporar questões relacionadas à segurança norte-americana no debate. De outro lado, o Departamento do Estado, representado por Warren Christopher acreditava ser necessário cautela para não colocar em perigo as relações entre Japão e Estados Unidos. Como dito por um colunista da Tokyo Business Today, negociações envolvem “batalhas que ecoam rivalidades longas e históricas continuam apesar dos esforços de Clinton de colocar a economia no centro da política externa” (ENNIS apud ORZSAG et al 2001, p. 50, tradução nossa). Vale citar que algumas empresas também se viam contra o posicionamento mais robusto em relação

ao Japão, pois tinham medo de retaliação por parte dos japoneses (DOLAN, 2002, p. 183). Como agravante, Clinton, segundo Dolan (2002, p. 183), delegou boa parte de sua autoridade sobre questões comerciais para seus oficiais para lidar com outras questões que demandavam sua atenção, diferentemente do caso do NAFTA, quando o *lobby* presidencial nos últimos dois meses de campanha foi crucial para a ratificação do acordo.

A ideia de um posicionamento ainda mais brando ganhou ainda mais força a partir do fracasso das negociações de fevereiro de 1994. A partir de junho, os grandes jornais anunciariam que Clinton passaria a perseguir uma nova estratégia em relação ao Japão. As negociações envolvendo a abertura do mercado japonês de automóveis, peças automotivas, telecomunicações, equipamento médico e seguros passaria a ser perseguido de maneira gradual, ao invés da abordagem de estilo “tudo ou nada” empregado pelo governo anteriormente. Além das divisões internas, esse possível reposicionamento teve como fonte a ineficiência dos oficiais em convencer o Japão a abrir seu mercado, mesmo através de um posicionamento mais assertivo, com ameaças de sanções e mesmo com a reativação da Super 301, que teve o objetivo claro de enviar um sinal para o governo japonês de que medidas unilaterais seriam tomadas caso não houvesse abertura e cumprimento de cotas estabelecidas. Além disso, a ausência de um acordo na área automotiva fez com que críticas por parte do Congresso à administração se intensificassem. A decisão de desligar as negociações com o Japão da necessidade de acordos em pacotes demonstrou, para alguns congressistas, “a perda de zelo da administração” (ADMINISTRATION..., 1994). Kantor chegou a um tom mais conciliatório em outubro em grande parte por conta de uma “resultante” favorável a tal posicionamento menos conflituoso. Esse mesmo tom reconciliatório levou aos novos planos de negociação de um acordo na área automotiva.

Além disso, outras questões pesaram na decisão em favor dessa relativa mudança de posicionamento: 1) o Japão havia tido três primeiros-ministros num período de doze meses, o que aponta para a falta de capital político para implementar reformas ao estilo das exigidas pelos Estados Unidos, principalmente se levarmos em conta o grau de conservadorismo da burocracia japonesa, que oferecia grande contrapeso às preferências presidenciais, além do próprio modelo parlamentarista existente no Japão; 2) a tática norte-americana de “enquadrar” o Japão havia conquistado Main Street, mas atraído severas críticas de Wall Street, que observava constantes quedas do dólar e aumento das taxas de juros após cada acordo mal sucedido com o Japão; 3) à época, o impasse nuclear envolvendo a Coreia do Norte fez mover o pêndulo a favor da manutenção de relações as mais saudáveis possíveis com o Japão; e 4)

muitos dentro do governo acreditavam que a tática em relação ao Japão era uma perda de tempo e energia e que seria muito melhor estimular o governo japonês a aprovar um pacote de estímulo à economia em queda e de cortes de impostos como forma de estimular a demanda de produtos importados.

Apesar do posicionamento aparentemente mais brando, ameaças constantes de retaliação foram vociferadas. Essas ameaças refletiam o posicionamento relativamente mais assertivo do USTR, particularmente de Mickey Kantor (que era muito associado com a ideologia e o eleitorado Democrata liberal), de Charlene Barshefsky e de Ron Brown, do Departamento do Comércio, com relação ao Japão. Ameaças continuaram durante o ano de 1994, com exigências de que os japoneses comprassem US\$ 40 milhões em automóveis. Robert Uriu (2009) mostra como as metas estabelecidas pela administração geraram confusão no Congresso. Como dito por um congressista “se nós, como Membros do Congresso, estamos tendo problemas em entender o que você [Charlene Basherfsky sobre metas quantitativas] está dizendo em inglês, não consigo sequer imaginar como isso se traduz em japonês” (URIU, 2009, p. 234, tradução nossa).

A divisão interna, junto com o vazamento dos planos de Jeffrey Garten no jornal *Inside US Trade*, ainda em outubro de 1993, de levantar metas quantitativas ao Japão contribuiu para que “não houvesse uma orquestra, mas sim uma cacofonia” (DOLAN, 2002, p. 243, tradução nossa). Enquanto alguns defendiam o uso de metas quantitativas, outros defendiam que a administração nunca havia se comprometido com metas “oficiais” (URIU, 2009, p. 198). Era uma tentativa extremamente confusa de obter “metas, sem metas”. Os japoneses, observando uma situação similar à do Acordo de Semicondutores de 1986, quando os EUA lançaram uma “meta” de 20% que serviria de *benchmarking* para o progresso dos japoneses. Segundo eles:

Enquanto vocês reforçam as diferenças entre sua proposta de determinar padrões ou linhas de tendência e a proposta de determinar metas numéricas, as duas não parecem ser diferentes do nosso ponto de vista. Vocês não responderam minhas perguntas anteriores sobre a questão: Qual serão os efeitos caso os padrões ou linhas de tendência não sejam atingidos? O governo japonês será considerado responsável? ... Existe alguma possibilidade de que sanções ou ações unilaterais sejam tomadas caso elas não sejam atingidas? (URIU, 2009, p. 200, tradução nossa)

Para buscar superar as dificuldades do processo decisório, Kantor enviava memorandos diretamente para o Presidente, sem o intermédio do NEC, enquanto Laura Tyson, por exemplo, buscava “dar opções” ao Presidente. Clinton, por sua vez, concedeu uma entrevista afirmando ser favorável à linha de pensamento de Mickey Kantor. Seu posicionamento era o de que “não importa o que as pessoas dizem na minha administração. Eu apoio a linha de atuação tomada

pelo embaixador Kantor. É a minha linha; a minha convicção” (ORZSAG et al, 2001, p. 51, tradução nossa) Assim, o Presidente acabou, ainda que não intencionalmente, tirando o NEC do processo e minando sua credibilidade (DESTLER, 1996, p. 54). A linha mais dura defendida pelo USTR dessa forma, prevaleceu. Por mais que o NEC tivesse tido importância nos primeiros anos, para a criação de um posicionamento em relação ao Japão o USTR se consolidou como o ator de destaque (ORZSAG et al, 2001, p. 51).

Do lado do Japão, apesar das divisões no governo entre os mais moderados e a linha dura, acreditava-se que Hosokawa acabaria aceitando as propostas norte-americanas. O primeiro-ministro parecia inclinado a diminuir a força da burocracia japonesa, mas ainda assim não foi capaz de controlá-la. A coalizão de Hosokawa acabou não tendo força para colocar em voga suas propostas reformistas na relação com os EUA. Ao contrário, um intenso esforço por parte da linha dura em tirar crédito da postura norte-americana de buscar a reciprocidade assertiva gerou frutos e explorou falhas e divisões internas em relação à melhor estratégia a ser empregada para com o Japão, dando certa margem para o posicionamento mais duro e menos propenso ao compromisso por parte do país asiático. O Japão fez *lobby* no encontro da OCDE para que fosse incluída uma sentença contra o comércio estratégico nos documentos de trabalho (URIU, 2009). Ajudou em muito o fato de que os EUA eram vistos pelos Europeus como praticando um tipo de “unilateralismo agressivo” no âmbito da política comercial. Assim, se inicialmente a solidez do posicionamento de Executivo não permitiu que os japoneses explorassem divisões em favor de seu ponto-de-vista, esse padrão não parece ter se mantido por muito tempo.

No ano de 1995 as difíceis conversas entre EUA e Japão voltaram à tona, quando novas negociações relacionadas à venda de peças de automóveis àquele país criaram ameaças de sanções por parte dos EUA. As concessões exigidas por parte dos oficiais norte-americanos remontavam a até 60% do déficit comercial entre os países no comércio de automóveis. Interessante observar que apesar das negociações, duas grandes empresas americanas, a Chrysler Corp. e a General Motors Corp. reclamaram que o problema não era tanto o acesso ao mercado japonês, mas sim o alto preço dos imóveis japoneses. Para muitos oficiais, no entanto, a abertura do mercado japonês seria uma mensagem a ser passada aos novos mercados emergentes, foco da administração de Clinton, e que usaram o modelo de desenvolvimento japonês dos anos 50 e 60 como exemplo. Também ajudaria a vender o livre-comércio dentro dos EUA. Para Clinton, a pressão sobre os japoneses passava a mensagem de que sua administração não estava engajada em uma busca ingênua do livre-comércio. Assim, a “nova

abordagem” em relação ao Japão, apesar de refletir uma perda relativa de interesse em “enquadrar” o país asiático, deu um passo atrás quando as negociações no início de abril de 1995 não obtiveram resultado positivo na busca de um “plano voluntário” de exportação por parte dos japoneses (BELTON; GREENE, 1995).

Como fruto do fracasso dessas negociações, os EUA passaram, mais uma vez, a propor sanções aos produtos japoneses, medidas essas que obtiveram boa margem de apoio do Congresso Republicano. As sanções só passariam a ser aplicadas a partir de 28 de junho de 1995, um mês depois de seu anúncio por parte do representante comercial Mickey Kantor. Isso daria tempo para a negociação de um compromisso entre Estados Unidos e Japão, colocando uma pressão imensa sobre o país asiático em favor de concessões. Note-se que os ganhos para os EUA não contribuiriam tanto para a diminuição do seu déficit comercial. Mas o pensamento revisionista com relação ao Japão se instaurou de tal modo que as sanções de tornaram o modelo mais viável para a busca da manutenção de relações mais cordiais com o eleitorado Democrata, representando principalmente por Gephardt e Jay Rockefeller (SHOCH, 2001).

As sanções planejadas por Clinton poderiam chegar a um aumento de imposto que elevaria a 20% as taxas sobre as linhas Lexus, da Toyota, Acura Legend, da Honda e Infiniti da Nissan. A United Automobile Workers e as maiores empresas de automóveis dos EUA se posicionaram de maneira favorável, enquanto a National Automobile Dealers Association se posicionou de forma contrária. Ainda assim, as perspectivas de Clinton eram boas pois agradavam os representantes dos estados de Michigan, Missouri e Ohio e que poderiam contribuir para as chances de reeleição do Presidente. Esses três estados haviam escolhido senadores Republicanos durante a eleição de 1994 e Clinton estava disposto a reverter essa tendência partidária nas eleições de 1996 (SHOCH, 2001).

Em 28 de junho de 1995, EUA e Japão entraram num acordo em relação à venda de automóveis americanos no país asiático, acordo este que esteve muito aquém dos objetivos norte-americanos, mas que significou uma vitória da administração de qualquer forma. O compromisso, apesar de buscar melhorar o acesso ao mercado japonês, é vago em relação às suas disposições e não oferecia uma base clara para o cumprimento dos objetivos de Clinton, tais quais expressos em sua campanha presidencial. Através do compromisso, prometia-se alterar o sistema de regulatório japonês, facilitando a entrada dos EUA no mercado de peças automotivas do país, assim como previa-se o aumento do número de concessionárias negociando automóveis americanos. O acordo, no geral, não resultou em números precisos para servir de base para avaliação do governo norte-americano, tal qual desejado por Mickey Kantor.

Apesar das sanções, a partir de 1995 os defensores de um posicionamento mais assertivo em relação ao Japão perderam força. No complexo de segurança do governo norte-americano, tanto o Departamento do Estado quanto o Departamento da Defesa tinham sérias dúvidas em relação ao tamanho da ameaça colocada pela economia japonesa à segurança dos EUA. Já não havia tanta preocupação ao redor do fato de que “[...] a larga deterioração da posição competitiva da América ameaça[va] minar sua capacidade de perseguir objetivos de política externa” (ZYSMAN, 1991, p. 82, tradução nossa). Enquanto o Departamento do Estado de início tinha defensores que apoiavam a tese de que a força econômica do Japão ameaçava os EUA, com o quinto ano consecutivo de recessão japonesa esse temor se amainou. Zbigniew Brzezinski, por exemplo, temia uma deterioração nas relações com o principal aliado do leste. Winston Lord, o mesmo que havia criticado o posicionamento mais duro em relação ao Japão, afirmou que os EUA estavam deteriorando suas relações com os parceiros asiáticos mais importantes.

Nesse contexto, o foco dos EUA passou a se voltar mais para a China a partir de meados de 1995. Isso não significou uma completa ausência do debate sobre o Japão nas agências norte-americanas. No ano de 1997, por exemplo, Rubin e Barshefsky se mostraram preocupados com o aumento do superávit comercial japonês, imaginando que o país tentaria sair da recessão através do aumento de suas exportações ao invés de fazê-lo através do estímulo à demanda doméstica. Ainda assim, com a crescente fragilidade econômica japonesa, o país asiático passou a não mais ser visto como um desafio tal qual anteriormente. A maior preocupação dos oficiais dos EUA a partir de 1995 passou a ser evitar que a recessão japonesa se espalhasse para os outros países.

Em suma, a maior assertividade para com o Japão talvez fosse uma das iniciativas mais populares do governo Clinton na área de política externa econômica, contemplando tanto Democratas quanto Republicanos. Por conta desse grau de popularidade, o posicionamento com relação ao Japão foi, para muitos, engenhado por Mickey Kantor – que também havia trabalhado na campanha presidencial de 1992 – com o objetivo explícito de reeleger Clinton. Entretanto, dentro do Executivo, e a despeito da popularidade das ações mais assertivas para com o Japão, notavam-se divisões no que diz respeito às táticas utilizadas. Havia, então, um alto grau de política burocrática no trato da questão, tal qual observado pelo quadro analítico para os momentos de formulação de política externa comercial. Assim, enquanto já havia uma coalizão em favor de medidas assertivas dentro do Congresso e na sociedade civil, dentro do Executivo havia um zigue zague no que diz respeito à melhor política e à agência encarregada

pela formulação. Tal qual exposto no quadro analítico, os entraves e insatisfação com os resultados do processo levaram a uma reorientação de forças no Executivo (do NEC para o USTR). A intensa divisão do Executivo não permitiu, entretanto, a ascensão imediata do USTR como ator pivô, algo que só ocorreu mais tarde, através da delegação pessoal de autoridade por parte do Presidente.

3.3.2 Buscando o meio termo entre segurança e comércio: relações EUA-China (1993-1996)

O posicionamento dos Estados Unidos frente à China durante o governo Clinton foi inicialmente o de exigir avanços na defesa dos direitos humanos por parte daquele país como condição para que houvesse a renovação do status de nação-mais-favorecida por parte dos americanos. A necessidade de renovação do status NFM para países que não são economias de mercado foi instituída pela emenda Jason-Vanik ao Trade Act de 1974. Cabe ao Presidente decidir se aprova ou não a extensão da NMF. O Congresso, em contrapartida, pode passar uma resolução se opondo à decisão tomada, mas somente uma maioria de dois terços é capaz de contornar a possibilidade de veto por parte do Presidente.

O posicionamento mais assertivo de Clinton é bem ilustrado por seu discurso presidencial: “não acredito que devemos isolar o país (...) mas acredito que nossa nação tem um propósito maior do que proteger ditadores e ficar de fora do movimento global em favor da democracia” (FRIEDMAN, 1992). Esse posicionamento, que imprimia condicionalidades às relações EUA-China, passou a existir principalmente após os eventos da Tinanmen Square (Praça da Paz Celestial) e dos recorrentes registros de abusos dos direitos humanos na China. Três áreas eram de particular interesse para administração: comércio, proliferação de armas e direitos humanos.

Apesar da necessidade de um posicionamento mais duro para fazer jus à campanha presidencial, desde cedo sabia-se da necessidade de uma abordagem de duas vias, de um lado engajando a China e de outro exigindo avanços em termos de direitos humanos e abertura de mercados. Havia projetos de lei para impor condicionalidades sobre o comércio com a China, o que na visão de alguns congressistas poderia colocar em perigo relações estratégicas entre os dois países. Os próprios defensores de tais leis consideravam que era o objetivo era

“alavancagem e não revogação” do status de nação-mais-favorecida, desconsiderando, além disso, a possibilidade de isolamento da China. A visão na Administração era a de chegar o mais próximo de um posicionamento comum juntamente com o Congresso para evitar as batalhas que tomaram lugar no governo Bush. Nani Pelosi (D-CA) afirmou que o Congresso estava disposto a “fazer concessões em diversos pontos” para assegurar um posicionamento comum em relação à administração, mas que o Congresso agiria caso Clinton não fosse capaz de se posicionar de modo mais assertivo (PELOSI..., 1993). Outros Democratas, como Lee Hamilton (D-IN), por sua vez, posicionaram-se contra condicionalidades em relação à concessão do status de nação-mais-favorecida para a China, considerando que essas condições restringiriam a capacidade de negociação da administração que, por sua vez, também preferia que, caso houvesse a imposição de condicionalidades, ela fosse feita através de *Executive Orders* e não através de leis.

Winston Lord, secretário assistente do Estado para o leste asiático, buscava condicionalidades apenas do que diz respeito a direitos humanos, deixando de lado questões envolvendo proliferação de armamentos e comércio, que deveriam ser resolvidos por outros meios (KEY..., 1993). Tanto ele quanto Warren Christopher, Antony Lake, Madeleine Albright e John Shattuck eram agentes pró-direitos humanos, o que fez com que os grupos defensores dos DHs nutrissem um “novo tipo de relacionamento”, ganhando voz dentro da administração, segundo Dietrich (1999) e gerando a esperança de que de fato havia uma boa coordenação entre sociedade civil e governo a favor de um posicionamento mais assertivo em relação à China nesse aspecto. A presença dessas personalidades voltadas para a ligação dos direitos humanos com a renovação do status MFN afetou a forma como a política para com a China foi formulada pelo Senior Steering Group, grupo interagência responsável por definir a estratégia da administração no que diz respeito às relações EUA-China. Gerou-se, além disso, uma divisão no interior do Departamento do Estado, entre os escritórios voltados para os DHs dentro da agência e os voltados para a política externa econômica.

Tabela 8 – Comércio EUA-China (1980-2003)

Ano	Exportações dos Estados Unidos	Importações dos Estados Unidos	Balança comercial norte-americana
1980	3.8	1.1	+2.7
1981	3.6	1.9	+1.7
1982	2.9	2.3	+0.6
1983	2.2	2.2	0.0
1984	3.0	3.1	-0.1
1985	3.9	3.9	0.0
1986	3.1	4.8	-1.7
1987	3.5	6.3	-2.8
1988	5.0	8.5	-3.5
1989	5.8	12.0	-6.2
1990	4.8	15.2	-10.4
1991	6.3	19.0	-12.7
1992	7.5	25.7	-18.2
1993	8.8	31.5	-22.8
1994	9.3	38.8	-29.5
1995	11.7	45.6	-33.9
1996	12.0	51.5	-39.5
1997	12.8	62.6	-49.8
1998	14.2	71.2	-57.0
1999	13.1	81.8	-68.7
2000	16.2	100.0	-83.8
2001	19.2	102.3	-83.1
2002	22.1	125.2	-103.1
2003	28.4	152.4	-124.0

Fonte: Devereaux et al (2004, p. 254)

Max Baucus (D-MT), em oposição, também apresentou certas reservas em relação a utilização de condicionalidades para lidar com o NMF para a China, reforçando a necessidade de utilizar vias diplomáticas, sanções seletivas e as leis de comércio dos EUA para buscar essa abertura, ainda que em fins de maio ele tivesse se posicionado a favor de condições “atingíveis e amplas” (BAUCUS..., 1993a). Os posicionamentos contrários à imposição de condicionalidades não assinalavam a busca de uma ação mais branda em relação à China, mas sim tinham em mente outras táticas para assertividade. Vale ressaltar que o objetivo tanto do Congresso quando do Executivo era o de mudar o posicionamento da China em relação a questões humanitárias, proliferação de armas e comércio sem, entretanto, colocar em risco a renovação do status NMF do país.

Havia, além disso, o temor bastante difundido entre os grupos empresariais de que a imposição de condicionalidades pudesse estimular uma retaliação por parte da China, motivo

pelo qual as empresas norte-americanas eram contrárias a tais condições. Exemplo disso é a carta escrita pelo Business Coalition for US-China Trade, segundo a qual, “um componente essencial da política dos EUA para a China deve ser a renovação do status de nação-mais-favorecida da China sem condicionalidades, seja por ação legislativa ou administrativa” (BAUCUS..., 1993a). Outro exemplo é o American Association of Exporters and Importers (AAEI), que enviou uma carta a Clinton no começo de março de 1993 estimulando a administração a conceder incondicionalmente o status de nação-mais-favorecida para a China. A Associação afirmou que a aplicação de condições ao comércio com a China seria prejudicial para o nível de emprego nos EUA, uma vez que dependia do crescimento da China (AAEI..., 1993). A visão entre os que eram contrários à condicionalidade era a de que medidas mais assertivas deveriam ser buscadas através de outros instrumentos da lei de comércio dos EUA.

Para ao mesmo tempo lidar com as demandas dos dois lados (grupos empresariais/grupos de direitos humanos e sindicatos), a administração buscou um intenso processo de negociação entre o Departamento do Estado, o NSC e os congressistas Pelosi e Mitchell, que eram a favor de condições mais estritas para as relações com a China. Para contrapor o projeto de lei de Pelosi e Mitchell, Hamilton (D-IN) propôs nova lei que não permitiria a imposição de sanções à China. A Administração também se posicionou contra o projeto de lei de Pelosi e Mitchell, afirmando que ela não ajudaria na busca de melhores padrões de direitos humanos por parte da China. O Congresso se posicionou a favor da administração ao rejeitar a proposta de Mitchell/Pelosi por 270-158 ao mesmo tempo em que aprovou a proposta de Hamilton por 280-152. O projeto Mitchell/Pelosi traria “consequências potencialmente devastadoras” para as exportações dos EUA para a China (principalmente considerando a abertura relativa da China ao comércio de bens de alta-tecnologia como aeronaves) segundo Ron Brown. Essa ampla diferença de votos ilustra um posicionamento bipartidário contrário à imposição de obstáculos às boas relações com a China.

Ainda assim, através do Executive Order 1285, de 28 de maio de 1993 (veja anexo I), a renovação do status de nação-mais-favorecida passou a ser ligada à melhoria do registro de direitos humanos na China. Entretanto, a imposição de condicionalidades foi considerada aceitável para ambos os lados do espectro político, uma vez que os favoráveis à ela ficaram satisfeitos em ver seus esforços atendidos e os grupos empresariais consideraram-na uma vitória parcial, ao não incluir condicionalidades sobre o comércio e proliferação de armas, tal qual advogado por Winston Lord (DIETRICH, 1999, p. 285). Esse resultado deu a impressão de que Clinton, em boa parte com a ajuda de um Congresso com um maior número de Democratas

moderados, eleitos em 1993, parecia ter conseguido de certa forma atingir o centro do espectro político.

Entretanto, já a partir de 1994 as tensões com a China aumentaram por conta, em grande parte, da polêmica que envolveu a venda de componentes de mísseis M-11 para o Paquistão, o que colocou o governo norte-americano em alerta e chamou a atenção para uma nova abordagem nas relações com o país asiático. Ao invés de um posicionamento mais assertivo, buscou-se, através do engajamento de oficiais em reuniões de alto nível (*high-level engagement*), diminuir as tensões entre os países e alargar o espaço para o processo de engajamento da China, fruto de uma revisão promovida pelo National Security Council. Interessante observar essa tendência ao engajamento e não à maior assertividade que tinha como um dos atores centrais o Departamento do Estado, que ao mesmo tempo apresentava um posicionamento voltado para o engajamento e para a assertividade em relação à China. Isso ilustra a complexidade no processo de formulação de políticas, que se depara não só com divisões interburocráticas, como também com divisões intraburocráticas, uma vez que dentro do Departamento do Estado havia ampla divisões entre os escritórios regionais e os funcionais no que diz respeito ao posicionamento dos EUA com relação ao registro de direitos humanos da China, por exemplo.

Encontros de alto-nível ocorreram através da visita de pessoas como Lloyd Bensten, Secretário do Tesouro, Warren Christopher, do Departamento do Estado, John Shattuck, assistente secretário do Estado para Direitos Humanos e Charlene Barshefsky, do USTR. Esse posicionamento mais brando foi considerando pela indústria, pouco interessada em uma relação pouco cordial com a China, como o “primeiro sinal encorajador em meses” e a viagem de Barshefsky para o estabelecimento de grupos de trabalho para lidar com disputas bilaterais de comércio reforçou a percepção de que o governo estava sutilmente mudando de posicionamento em relação à China e dando ainda mais valor para o lado do engajamento com aquele país. Também serviu para evitar atritos maiores com o governo chinês, em benefício da indústria norte-americana, temerosa das retaliações por parte da China (ADMINISTRATION..., 1993).

Havia, nesse momento de transição, sinais “mistos” a partir do Congresso e do Executivo, do que diz respeito à necessidade, de um lado, de manter os laços comerciais com a China em alto perfil e ao mesmo tempo exigir progresso em termos de direitos humanos. Havia, por exemplo, visões distintas entre Lloyd Bentsen, do Tesouro, para quem “uma forma de promover os direitos humanos é encorajar reformas e comércio” e alguns oficiais do Departamento do Estado, principalmente da seção do Departamento responsável por direitos

humanos (STATE..., 1994a). Em começos de fevereiro, novos desentendimentos no seio da administração surgiram quando o Departamento do Estado protestou contra a declaração de Rubin, então chairman do National Economic Council, de que a administração poderia desligar a concessão do NFM de condicionalidades em termos de avanços nos direitos humanos por parte da China (STATE..., 1994b). Também em fevereiro já havia discussões na administração sobre a concessão do status de MFN permanente para a China. A ideia foi lançada pelos congressistas Robert Matsui (D-CA) e Max Baucus (D-MT), e depois colocada por Robert Rubin, do NEC. Robert Matsui afirmou em um discurso para o Business Coalition for US-China Trade que ele estava estabelecendo uma coalizão congressional para desligar o status NFM de condições em termos de direitos humanos. Isso ilustra que havia uma mudança no posicionamento do Congresso em relação à questão (PELOSI..., 1994). Tratava-se, em suma, de uma divisão entre as agências econômicas e uma parcela do Departamento do Estado, apoiado por Madeleine Albright e que, por conta da sua dimensão, não apresentava um posicionamento comum em relação à questão. Essa divergência foi coroada por novas denúncias de abusos aos direitos humanos por parte dos chineses.

A partir do posicionamento de setores-chave dentro do governo, seja no Executivo ou no Congresso, a posição mais assertiva dos Estados Unidos logo se mostrou anacrônica para alguns analistas e um posicionamento mais conciliatório passou a ser defendido dentro do Executivo, que estava dividido no que diz respeito à melhor política a ser tomada em relação à China. O aprofundamento das relações sino-americanas estimulou a resistência em relação à imposição de sanções à China. Além disso, segundo Dietrich, a presença de congressistas moderados alavancou as demandas dos grupos agrícolas e empresariais. Com a crise japonesa, o aumento das relações comerciais com a China e maior foco da administração sobre este país, passou-se a compartilhar da visão de que o comércio com os chineses seria uma das principais fontes de emprego dos EUA e que as relações com os países desenvolvidos não tinham um grande potencial comercial no curto prazo, motivo pelo qual o mercado chinês era tão atraente (assim com os outros BEM 10).

No decorrer do ano de 1994, conflitos surgiram entre os objetivos de promoção das relações econômicas e de manutenção da pressão sobre as práticas de direitos humanos da China. Além da mudança de posicionamento dentro do próprio Congresso, ilustrada pela

votação dos projetos de lei de Pelosi (D-CA) e de Hamilton (D-IN)¹⁷, o Departamento do Comércio, NEC e Tesouro também defendiam o objetivo do desligamento. Considerava-se que o Departamento do Estado tinha muita influência no processo decisório. Segundo Dietrich (1999, p. 291), muitos dos quase cem membros da Câmara que foram enviados à China voltaram com a impressão de progresso havia sido feito nas relações com o país (DIETRICH, 1999). (...) O momentum havia mudado” (DIETRICH, 1996, p. 291, tradução nossa).

Também o Departamento da Defesa tinha um posicionamento cauteloso em relação à aplicação de sanções à China, apesar de se preocupar com o desenvolvimento militar do país. O Departamento acreditava que seria mais adequado não pressionar a China e colocar em risco uma reação agressiva por parte daquele país. Além disso, tanto o Departamento da Defesa quanto alguns membros do Departamento do Estado acreditavam que o crescimento econômico da China seria a base da modernização de sua capacidade militar. Assim, seria mais adequado estimular as relações bilaterais como forma de construir confiança e cooperação entre as nações. Um dos maiores defensores desse posicionamento era William Perry, secretário da defesa, que acreditava que a cooperação da China seria crucial para amenizar as tensões com a Coreia do Norte. Vale lembrar, além do mais, que a China tinha poder de veto sobre o Conselho de Segurança da ONU, o que reafirmava a importância de manter boas relações com a China.

Ainda que naquele momento a aprovação do status NFM estivesse ligado ao registro de direitos humanos da China que, por sua vez, não havia melhorado, como mostrado por Dietrich nem mesmo os grupos de direitos humanos acreditavam que a revogação do MFN seria para eles uma boa opção. O MFN era uma cenoura a ser oferecida para premiar cada ação progressiva da China em termos de DHs, e não um porrete para puni-la. Sem o MFN os EUA ficariam sem um importante instrumento de barganha para defender a melhora dos DHs na China. Ainda assim, esses grupos tinham que de alguma forma se posicionar de maneira assertiva e buscar evitar a perda de credibilidade dos EUA do que diz respeito às suas promessas em DH e muitos deles se voltaram para a busca da revogação, causando certo afastamento por parte da administração (DIETRICH, 1999).

Além de tudo, o posicionamento dos grupos DHs era pouco coeso, diferente da posição dos grupos empresariais. Os grupos empresariais pró-China, inicialmente constrangidos pelo intenso debate sobre direitos humanos, conseguiram se mobilizar com maior eficiência a partir

¹⁷ “Durante a primavera, o peso dos argumentos intelectuais e comerciais apresentados pela comunidade empresarial e especialistas levou a que mais membros do Congresso se juntassem a uma aliança centrista em suporte do desligamento” (DIETRICH, 1999, p. 290, tradução nossa)

de 1994. Através da sua estratégia de *marketing*, grupos de interesse fizeram uma importante relação entre a perda de acesso ao mercado chinês e a perda de postos de trabalho nos EUA. A Boeing, por exemplo, mostrou que um em cada sete jatos produzidos iam para a China. Além disso, passou a emergir a uma relação causal entre o aumento do nível de renda chinesa e a fragilidade do sistema autoritário chinês. Essa relação tornou a oposição relativamente mais branda entre a comunidade de direitos humanos dos EUA (GOLDMAN, 1995).

A ameaça de finalização (*termination*) do MFN foi o elemento que estimulou os grupos empresariais a vencer dilemas da ação coletiva. A participação crescente da comunidade empresarial nos esforços de manutenção de uma relação não-punitiva com a China cresceu com grande vigor entre os anos de 1989 e 1994, até formar um formidável “new China lobby” a partir da metade dos anos 90 (DESTLER, 2006). Vale notar que não somente a comunidade empresarial se beneficiaria com a melhoria das relações comerciais com a China. Segundo Velut (2009, p. 230), o Departamento da Agricultura estimava que as exportações de soja, trigo, arroz, algodão e milho aumentariam em cerca de US\$ 1,5 bilhões por ano caso as barreiras fossem removidas.

Entretanto, como indicado por Dietrich (1999) e Goldman (1995) não se deve exagerar a participação dos grupos de interesse no processo. Sua participação se deu mais de modo indireto, através de informações aos congressistas e à administração, por exemplo (DIETRICH, 1999). Além disso, por diversas vezes, grupos da sociedade civil eram ouvidos quando seu posicionamento estava de acordo com os objetivos estratégicos do governo em sua relação com o Congresso. Como dito por Goldman (1995, p.19, tradução nossa), a participação dos grupos de interesse foi:

[...] episódica e indireta. No período estudado aqui, grupos de interesse específico não causaram mudanças significativas em termos de política. A comunidade empresarial conseguiu com sucesso articular informações sobre o mercado chinês para o Congresso e o Executivo. Entretanto, foram os atores burocráticos, entretanto, que tiveram responsabilidade primária pela modificação da política.

Esse contexto favorável a mudanças refletiu na forma como o processo decisório era gerido. Para Goldman (1995), entretanto, essas preferências pró-China não foram impressas de imediato no processo decisório. O Senior Steering Group continuou se manifestando a favor da ligação entre direitos humanos e a concessão do status de NFM e influenciando as ações do Executivo como um todo, uma vez que não havia comunicação direta entre a Casa Branca e o Congresso, sendo que ela sempre passava pelo SSG. Em outras palavras, o SSG era responsável

por filtrar as preferências do Congresso e reportar ao Presidente. Como o grupo era controlado pelo Departamento do Estado que tinha em posições de liderança partidários dos direitos humanos (Lord e Shattuck eram favoráveis a sanções, enquanto alguns dos escritórios regionais e funcionais eram contra), o escritório responsável pela comunicação com o Congresso refletiu um posicionamento demasiadamente anti-China.

Com progressiva percepção de que o público, o Congresso e a administração não eram tão anti-China e após o fracasso das visitas de oficiais do Departamento do Estado àquele país, o processo passou a se centrar no time econômico. Havia alto grau de insatisfação das agências econômicas com a liderança imposta pelo Departamento do Estado, que inicialmente dominava o processo. Segundo Sciolino (1994, s.p., tradução nossa, “o secretário [Warren Christopher] está tentando evitar que o [Departamento do] Comércio e o [Departamento do] Tesouro tomem todas as decisões. Ele quer ter certeza que o Departamento do Estado terá um forte controle sobre o relacionamento com a China, e é lógico que as agências estejam em desacordo com relação a essa política”.

A mudança do processo ocorreu a partir de março de 1994, a partir de quando o NEC e o NSC se tornaram os atores principais no processo de formação da política para a China, substituindo o Senior Steering Group. Com a coordenação do NEC, o USTR, o Departamento do Comércio e o Tesouro tiveram participação ativa na escolha acerca da imposição de sanções à China em 1995. Essa mudança aumentou ainda mais a presença de analistas contrários à aplicação de sanções à China no seio do processo decisório. Após a Ordem Executiva que mudou a configuração do processo e do anúncio de desligamento dos direitos humanos da concessão do status de NFM para a China, houve diversas tentativas por parte da oposição para reverter a decisão do governo, mas nenhuma alcançou sucesso (GOLDMAN, 1995). Com isso, a administração passou a considerar que um confronto com a China seria um sério risco aos interesses nacionais dos EUA. Assim, apesar das promessas de Clinton de se posicionar de maneira mais assertiva em relação à China, o status de nação-mais-favorecida foi concedido em 26 de maio de 1994 e se aproximou bastante da lógica de Bush de que os direitos humanos não deveriam ser o árbitro das relações entre EUA e China.

Tal mudança também parecia ter atingido o Departamento do Estado. Winston Lord, por exemplo, passou a ser contra atitudes mais duras para com a China, colocando em questão o posicionamento inicial do Departamento que, como dito, inicialmente se posicionou em favor da imposição de sanções contra a China como reflexo do posicionamento dos departamentos internos que lidavam com questões relativas a direitos humanos. John Shattuck, secretário

assistente para democracia, direitos humanos e trabalho, era a voz mais ativa a favor das sanções. Por volta de maio de 1994, Warren Christopher ainda mostrava apoio ao posicionamento de Shattuck, suportado pela recente prisão de dissidentes chineses. A opinião de Christopher não se mostrou tão sólida e Shattuck perdeu influência dentro do Departamento. Um dos fatores que motivou a mudança foi a crença de que os direitos humanos estavam sendo sobrevalorizados e que a ênfase dos EUA passaria a imagem de um EUA por demais agressivo para a Ásia, como afirmado pelo secretário assistente Winston Lord. O Departamento estava, dessa forma, dividido em relação à política em relação à China e, além disso, não atingia resultados positivos com a China. Pelo contrário, os encontros entre Warren Christopher e lideranças chinesas causou, segundo Goldman (1995) constrangimentos para o secretário, assim como o encontro público entre Shattuck e um dissidente chinês, que não havia chegado ao conhecimento do Christopher.

Segundo Clinton, a decisão de desligar direitos humanos e MFN seria a “melhor oportunidade para progresso sustentável e de longo-prazo em direitos humanos”. Assim, o desligamento dos direitos humanos da renovação do status MFN da China ocorreu apesar das conclusões do Departamento do Estado de que poucos avanços foram alcançados entre 1993 e 1994.

A mudança na política buscada pela administração, que passou a se pautar mais no engajamento, segundo Ron Brown, seria o modo mais efetivo de melhorar as políticas de direitos humanos na China. Segundo Brown, essa visão colocava o Departamento do Comércio na posição prevista por Clinton quando ele prometeu que faria do departamento uma agência de grande importância para a missão de reforçar os laços econômicos e estimular o crescimento. A percepção dentro da administração era a de que relações comerciais saudáveis criavam a base para o estabelecimento de um relacionamento também saudável na área de segurança internacional e se situa no contexto do lançamento do National Export Strategy. A decisão, além disso, “deveria ser vista no contexto da Ásia como um todo”, já que a China era um importante parceiro na região (CLINTON..., 1994, s.p., tradução nossa). Em contrapartida ao desligamento entre direitos humanos e o NMF, a administração trabalharia no desenvolvimento “numa declaração voluntária de princípios de modo a identificar as melhores práticas para as corporações” (BROWN..., 1994, s.p., tradução nossa).

Essa mudança de posicionamento, entretanto, não passaria despercebida. A administração esperava uma ferrenha batalha contra Pelosi e Mitchell, mas ainda assim, Bowman Cutter afirmou que o Presidente Clinton vetaria qualquer projeto de lei que previsse

a imposição de sanções contra a China por conta de suas políticas de direitos humanos. A administração estava completamente disposta a desligar questões de direitos humanos no comércio com a China. “O Presidente tomou para si o ônus, o fardo de reconhecer a mudança em nossa política [com relação à China], um passo que muitos no Congresso pediram-nos para tomar” (CUTTER..., 1994).

Os grupos empresariais norte-americanos, ainda que fossem favoráveis à manutenção de relações econômicas em alto nível com os chineses, não deixavam de lado o discurso em favor da abertura do mercado chinês. O que eles não queriam era que houvesse a inclusão de aspectos ligados a direitos humanos no comércio com a China, da mesma forma como eram contra a inclusão de aspectos trabalhistas e ambientais no NAFTA, mas a busca da reciprocidade específica continuou presente, como no caso do Japão, onde indústria e congresso se mantiveram favoráveis à maior assertividade, apesar de temerem retaliação. Assim, se de um lado houve o desligamento dos registros de direitos humanos com a China da renovação do status de nação-mais-favorecida, ameaças de sanções comerciais por parte dos EUA foram constantemente anunciadas. O USTR ameaçou utilizar da Seção 301 para forçar a implementação do Memorando de Entendimento (MOU) entre EUA e China, estabelecido em 1992. A pressão parecia surtir efeito quando, a partir de janeiro de 1994, Kantor afirmou que a China estava fazendo progresso no cumprimento do MOU, principalmente no que dizia respeito a bens industriais. Isso não significou que a pressão sobre a China para a abertura de seu mercado diminuiu desde então. Em março de 1994 Kantor afirmou que nomearia a China como país de prioridade para a aplicação da Seção 301, caso não fosse notado avanço na imposição de leis de propriedade intelectual na China. Segundo a administração, 26 fábricas na China produziam mais de 50 milhões de *compact discs* com conteúdo pirateado por ano.

Em princípios de dezembro de 1994 o governo norte-americano planejava sanções à China devido à pirataria de CDs, filmes e softwares. Alguns consideram que a recusa da China de ceder às pressões norte-americanas foi influenciada pelo grave estado de saúde de Deng Xiaoping e pela consequente hesitação de ceder às pressões dos EUA e parecer fraco frente aos líderes chineses num momento de sucessão de poder. Entretanto, apenas dois dias após as sanções terem sido anunciadas, o governo chinês convidou oficiais norte-americanos de volta a seu país para tratar de questões comerciais relacionadas às sanções. Os EUA pediram o fechamento de 29 fábricas que faziam discos e CDROMs com conteúdo pirateado. Essas fábricas seriam responsáveis por cerca de US\$ 75 milhões em discos pirateados no ano de 1994 (FAISON, 1995).

Por se tratar de produtos muito específicos, poucas empresas envolvidas no comércio entre EUA e China se sentiram profundamente prejudicadas pelas sanções, já que apenas um ou outro produto de sua linha de produção seriam afetados. As ameaças de retaliação por parte da China causaram maior preocupação. Logo após o anúncio das sanções, a China fechou algumas das fábricas de conteúdo pirateado e aplicou multas a outras. Dentre as empresas fechadas, cite-se a Shenfei Laser and Optical System Company, recorrentemente citada como exemplo de violação de direitos autorais. O Departamento do Tesouro, preocupado como sempre com a estabilidade do mercado de capitais, se opôs a sanções comerciais, acreditando que castigar a China poderia estimular Pequim a desvalorizar sua moeda, o que poderia tornar suas exportações ainda mais atrativas para os consumidores norte-americanos. Ao mesmo tempo, o NSC e o Departamento do Estado se opuseram às sanções contra a China porque o governo precisava que a China apaziguasse suas diferenças com a Coreia do Norte (STOKES, 1998).

As ameaças continuaram no ano de 1995 e a China imediatamente ameaçou retaliar com a suspensão de *joint ventures* com empresas americanas. Em fins de fevereiro de 1995, Kantor voltou a ameaçar o uso de sanções contra a China e efetivou suas ameaças em 4 de fevereiro, quando o EUA impôs tarifas sobre o equivalente a US\$ 1 bilhão em produtos chineses, a maior sanção da história dos EUA. Essas tarifas foram resultado das denúncias por parte dos EUA de que a China constantemente fazia vistas grossas à crescente pirataria de softwares, filmes e música norte-americana. As negociações foram intensas no mês de janeiro, e até incluíram algum progresso, como o compromisso de se colocar códigos identificadores em CDs fabricados na China para facilitar o controle da produção (SANGER, 1995).

Apesar das relações conflituosas, Kantor não deixou de negociar acordos de compra e venda com os chineses. Esse misto entre sanções e acordos era defendido pela administração, que negava que as ações demonstravam incoerência por parte da administração, defendendo uma política de “engajamento seletivo”. Em fins de fevereiro de 1995, Estados Unidos e China assinaram um acordo que evitou o início de uma guerra comercial entre os países. O acordo incluía a criação de forças-tarefa para buscar e destruir filmes pirateados ao mesmo tempo em que se removeriam as quotas sobre filmes importados dos EUA. O acordo causou uma boa impressão, mas os EUA reconheciam a dificuldade de monitorar a implementação do acordo. Com esse acordo, apesar de suas limitações e dificuldades, Clinton obteve nova vitória, com o objetivo de esfriar os ânimos da coalizão a favor e contra o livre-comércio.

Através do acordo, os chineses se comprometiam a 1) tomar medidas imediatas para diminuir as infrações às leis de propriedade intelectual. Após o acordo, a China fechou sete fábricas e distribuiu milhões de CDs falsificados. 2) Melhorar os métodos de prevenção de futuros abusos. 3) Aumentar o acesso dos produtos americanos ao mercado chinês, se comprometendo a não impor cotas às importações de produtos audiovisuais dos EUA (FAISON, 1995). Nota-se, então, que ao mesmo tempo o Presidente e o USTR promoviam abertura aos produtos dos EUA e protegiam indústrias domésticas de práticas consideradas “injustas”.

Entretanto, a discussão sobre propriedade intelectual adentrou o ano de 1996, com novas ameaças de sanções por parte dos EUA, que além disso sugeriu a criação de cotas de importação por parte dos chineses, tal qual fizeram com os japoneses. Essas questões envolvendo propriedade intelectual vieram já em forma de ultimato em abril de 1996, com ameaças de sanções de até US\$ 2 bilhões de dólares sobre produtos chineses. Em maio de 1996, Clinton permitiu que Charlene Barshefsky levasse adiante a composição de uma lista de produtos que receberiam sobretaxa de até 100% por ano a partir de junho, totalizando US\$ 3 bilhões anuais, caso a China não mostrasse sinais de cumprimento com o que tinha sido acordado um ano antes. Em ano de eleição, essa promessa ganhou ainda mais importância. Clinton, tal qual fizera nos anos anteriores, certamente renovaria o status de nação-mais-favorecida para a China, algo que poderia ser capitalizado pelos seus rivais em ano de corrida presidencial. Nesse sentido, a ameaça de sanções seria uma maneira de rebater as críticas. Um acordo alcançado em junho, com a promessa de fechamento de algumas fábricas de produtos piratas, diminuiu o risco de maiores desentendimentos (STOKES, 1995).

A aplicação de sanções parecia ir contra a preferência de muitas agências do Executivo, além de levantar o temor de retaliação por parte da China. Entretanto, a inação poderia significar a manutenção de um comércio considerado injusto pelos EUA, bem como passar uma mensagem frágil no que diz respeito à abertura do mercado chinês. Assim, seria necessário manter um alto grau de coordenação para chegar a um ponto em comum. Para Dolan (2001, p. 233), a visão do NEC, um dos principais envolvidos na formulação de políticas para com a China, era voltada para os objetivos mais amplos de política externa e econômica dos EUA, evitando sanções e tensões econômicas com o país. Dentre os que defendiam que as sanções fossem deixadas de lado, Dolan (2001) enumera Warren Christopher (aparentemente desviando de seu posicionamento anterior), Robert Rubin, Anthony Lake e Sandy Berger. A divisão outrora existente no Departamento do Estado parecia caído por terra e o posicionamento da

agência como um todo voltou em geral contrário a sanções à China (ROUKE; CLARK, 1997). Esse grupo formava uma coalizão que se posicionava próximas das preferências dos grupos empresariais. De outro lado, o USTR (Kantor e Barshefsky) viam a China como competidora, com a qual era necessário um grau muito menor de conciliação (DOLAN, 2001).

Para buscar um meio termo entre ambos os lados, Tyson (NEC) se empenhou em caminhar entre as diferentes preferências. Segundo Dolan (2001), a morte de Ron Brown promoveu uma alteração no equilíbrio da administração, considerando que Brown havia se aproximado mais de questões voltadas para o livre-comércio em seus últimos momentos, e Kantor, mais próximo das ideias de *managed trade*, pendeu a balança para o lado do USTR. Com a participação tanto de Kantor quanto de Barshefsky como membros importantes do NEC, o apoio às ideias de Tyson rapidamente se esvaiu, e posicionamentos mais voltados para a imposição de sanções se sobressairiam. Em um posicionamento distinto, o National Security Council buscou evitar a imposição de sanções à China, considerando as questões de segurança envolvendo ambos os países.

Não tendo Laura Tyson conseguido mediar as preferências das agências envolvidas valeu, nesse contexto, a orientação da agência responsável, nesse caso o USTR, que com a presença de Mickey Kantor se posicionou ainda mais à esquerda e modo ainda mais assertivo. Enquanto um embate com a China foi evitado em junho de 1996, no que dizia respeito ao não cumprimento do acordo sobre propriedade intelectual de 1995, em novembro de 1996 novas ameaças surgiram por parte dos EUA no que diz respeito à indústria têxtil chinesa, ameaças prontamente respondidas através de ameaças de retaliação (FAISON, 1996). Essas sanções defendidas pela administração pareciam novamente criar uma “unidade de propósito” entre a administração e a vertente do Congresso que defendia sanções, representados por Pelosi (PELOSI..., 1996). Essa relativa proximidade parecia refletir a própria ascensão do USTR à posição de agência dominante no que diz respeito às relações comerciais EUA-China.

Nesse ínterim, uma nova revisão da política para com a China já aparecia no horizonte, segundo Dolan (2001) por conta da insatisfação de Clinton com a dificuldade de mediação por parte do NEC. Essa revisão teria como foco a criação de orientações para o uso de sanções no âmbito do comércio e do investimento e é reflexo da “nova” estratégia de engajamento compreensivo por parte da administração, coroada pela visita de Anthony Lake à China em fins de 1996 e já apontando para os sinais favoráveis à normalização das relações com o país. Essa revisão ocorreria principalmente no âmbito comercial, mas também contemplava proliferação nuclear e direitos humanos. A partir desse momento, o centro da política em relação à China

passou, mais uma vez a se distanciar do NEC em favor do NSC e do Departamento do Estado (agora que os problemas inerentes à formulação por parte desse departamento no início do governo haviam aparentemente sido superadas), tendo como objetivo a manutenção das boas relações estratégicas e em termos de segurança, com a China (DOLAN, 2001). Além disso, o posicionamento dos grupos empresariais passou a se voltar para a normalização, bem como começou-se a discutir a eficácia das sanções em termos de ganhos econômicos.

Quaisquer novas sanções teriam, dessa forma, que ser estudadas com bastante afincio, visto que as empresas norte-americanas que exportavam para a China tinham medo de um conflito comercial que pudesse afetar seus negócios e a opinião na burocracia também se posicionava contra as sanções. Como dito por Edgar Woolard, chairman da Du Pont e do Business Council, “se sanções forem invocadas, nós realmente esperamos que o governo trabalhará para evitar que elas escalem para outras áreas da indústria” (PELOSI..., 1996, s.p., tradução nossa). Alex Trotman, da Ford, disse, por sua vez: “estou convencido de que meios mais próximos do confronto nesse caso certamente não serão construtivos do nosso ponto de vista” (PELOSI..., 1996, s.p., tradução nossa). As ameaças de retaliação da China evitaram que o governo levasse adiante sua promessa de impor sanções sobre a venda de equipamento nuclear para o Paquistão.

A coalizão favorável ao comércio com a China se mostraram desde o início mais forte por conta do temor de empresas como a Ford, GM e Boeing de retaliações por parte da China caso os EUA impusessem sanções. Além disso, o poder dos grupos que se sentiam ameaçados pelo comércio com a China, como a indústria de entretenimento e os produtores de têxteis claramente não se comparava com o dos favoráveis. Dentro da própria administração havia a visão de que o comércio com a China ajudava a cumprir os interesses estratégicos dos EUA. Os sindicatos, contrários ao comércio com a China, se posicionaram com maior cautela após notarem que caso esse país revidasse às sanções dos EUA, milhares americanos ficariam desempregados. Ao fim, a própria Microsoft, crítica ferrenha da pirataria chinesa, não deixava de notar que mesmo frente a essas práticas ilegais o comércio com a China era lucrativo (ROURKE; CLARK, 1998). Cada vez que os EUA se posicionavam de modo mais assertivo com relação à China, havia, entre as empresas norte-americanas, o medo constante de retaliação, medo esse que se tomou substância quando, após as ameaças de sanções por parte dos EUA, a China fechou acordo com a europeia Airbus, ao invés de fechá-lo com a Boeing. A entrada desse país na OMC era amplamente defendida pelo setor industrial norte-americano.

Sob liderança da Boeing, os exportadores norte-americanos lançaram a iniciativa que tinha como objetivo buscar um relacionamento econômico mais estável com a China a partir da aprovação da normalização das relações comerciais com aquele país (MAJOR..., 1996). Muitos acreditavam que a melhor estratégia para obter mudanças no regime de comércio e investimento da China seria através do uso da entrada na OMC como alavanca. Essa oportunidade faria com que os EUA tivessem a oportunidade de demandar um protocolo de acesso “comercialmente aceitável” enquanto de outro lado era óbvio o interesse por parte dessas empresas em suavizar as demandas da administração.

Essa maior participação tomou escopo após a intensificação das denúncias e maior assertividade de congressistas e grupos de direitos humanos em relação à prisão do ativista Harry Wu, que galvanizou a oposição ao país asiático. O US-China Business Council afirmou que as ações do congresso voltadas para a punição da China poderiam afetar as relações de maneira desastrosa. A presença de muitos *freshmen* Republicanos, eleitos com o apoio de “perotistas”, fazia com que esses temessem alienar seus apoiadores e eram relutantes, além do mais, a se mostrarem muito favoráveis ao livre-comércio (BUSINESS..., 1995). Os grupos empresariais, a partir de outubro de 1994, começaram a se impor com maior assertividade a favor da emenda da lei Jackson-Viner, para evitar que o MFN fosse analisado ano após ano, mas não deixaram, entretanto, de pontuar a necessidade de abertura do mercado chinês – criticando uma série de propostas feitas pelo país para sua entrada na OMC, e afirmando que só apoiariam a entrada do país na instituição em bases “comercialmente viáveis” –, o que poderia ser feito pela promoção das exportações norte-americanas no exterior, ação capitaneada por Brown, ou por meio de ameaças de utilização de remédios legislativos, como a Seção 301, por exemplo (BROWN..., 1995). Por meio dessas demandas, que vinham de ambos os lados do espectro político, apesar das diferenças, a administração continuou se engajando para a busca de concessões para que fosse possível assegurar a entrada da China na OMC. Nesse momento, a coalizção pró-China parecia ter muito mais espaço do que a coalizção anti-China.

Como parte da estratégia da administração, as negociações para o acesso à OMC se intensificaram entre o fim de 1994 e o começo de 1995. Os grupos empresariais norte-americanos exigiam que houvesse ampla concessões por parte dos chineses para a entrada na organização. Os americanos passaram a negociar através do pedido de avanço nas negociações sobre direitos de propriedade intelectual. Os grupos empresariais, por sua vez, mesmo os mais competitivos, representados pela US Chamber of Commerce e o Business Roundtable, mostraram apoio à administração no que tange a necessidade de exigir concessões por parte dos

chineses (US..., 1995). O acesso da China à OMC era uma das formas de se obter concessões, segundo Charlene Barshefsky, além de se enquadrar na política de engajamento da administração, buscar evitar confrontos no que diz respeito à área de segurança e, além de tudo, apaziguar os interesses dos grupos de direitos humanos em outros níveis.

Em 1996, representantes do Congresso mostraram a preocupação de não deixar que a assertividade das negociações com a China se abrandasse. Apesar dessa mudança de ênfase da administração, a ação do Executivo em favor da busca da melhora do registro de direitos humanos continuou sendo utilizada com o objetivo de apaziguar Democratas mais liberais, como a criação de um guia de conduta para empresas atuando na China. A Câmara de Comércio dos EUA em Hong Kong apresentou uma série de princípios para a administração em fins de setembro, mas continuou se opondo a qualquer ação legislativa que os obrigasse a manter uma determinada conduta em relação à China. Os grupos empresariais se posicionaram contra qualquer instrumento de monitoramento dos princípios, argumentando que eles poderiam ser convertidos em um programa de monitoramento governamental.

Apesar do posicionamento favorável ao comércio com a China, a interconexão do comércio com aspectos de segurança internacional e a consequente participação ativa de agências como o Departamento do Estado e da Defesa deixou um grande espaço para a política burocrática no processo de formulação da política norte-americana para com a China. A falta de interesse do Departamento do Estado em abrir o processo à participação de outros atores acabou por gerar insatisfação e futura perda de espaço do próprio Departamento do processo decisório em política externa comercial. A falta de coordenação efetiva, que ocorreu por conta, em parte, da estrutura *ad hoc* do NEC não favoreceu uma política coesa em relação à China. Tal qual no caso japonês, “uma cacofonia, não uma orquestra” a formulação da política chinesa. O Presidente, por sua vez, tinha um posicionamento vacilante no que diz respeito ao assunto. Ainda que os grupos de interesse tivessem participado do *lobby* a favor do processo, a influência nesse caso foi apenas parcial, mas ajudou a consolidar uma agenda favorável ao engajamento com a China, até mesmo porque o temor da retaliação, carta aparentemente muito bem jogada pelo país asiático, diminuía a força dos elementos protecionistas dentro da sociedade civil norte-americana.

No âmbito doméstico, por conta principalmente das divisões entre as agências burocráticas e constantes reavaliações frente ao Congresso, as relações EUA-China durante o primeiro mandato de Clinton foram marcadas principalmente por momentos de maior ou menor assertividade com relação ao parceiro asiático. A estratégia divulgada pela administração

refletia essa divisão dentro do governo e era guiada por ameaças de sanções combinadas com a negociação de acordos comerciais, através do chamado “engajamento construtivo”. Apesar das divisões, tanto a administração quanto os grupos de interesse viam o comércio com a China como benéfico a seus interesses e o *lobby* do grupo pró-China se engajou progressivamente a partir de 1995/96, conforme crescia o comércio bilateral entre os países. A partir de 1995, como será visto, passou a haver o interesse tanto por parte da administração quanto dos grupos empresariais de facilitar a participação da China na OMC, mas ainda não havia um momento político adequado.

As múltiplas dimensões da política para com a China estimularam respostas diferentes e por vezes opostas, algo que vem ainda mais à tona quando se nota a inexistência de um *broker* capaz de lidar não só com questões de curto prazo, como era o caso do NEC, mas que planeja um posicionamento comum no médio-prazo com o objetivo de dar maior coesão às políticas do governo. Para essa questão, como explicado no quadro analítico, o modelo da política burocrática “modificada” é mais adequado, uma vez que há como analisar a dinâmica burocrática como base para o assunto em questão, mas apenas na medida em que for possível integrar o Congresso à análise como um ator “burocrático”, relevante para determinar a “resultante” de determinada política. Essa resultante, por sua vez, na maioria das vezes não é estática, considerando que por vezes não é possível obter um ponto médio entre as empresas e o Congresso, mas sim dinâmica, mudando de acordo com o tempo e com a participação mais ou menos ativas dos atores presentes.

Tabela 9 – Votos NMF para a China no Congresso (1993-2000)

Year	Vote	Republicans	Democrats	Independents	Total
House of Representatives					
1993	Disapprove China MFN (HJ Res. 208; H Rept 103-167)				
	Yes	63	41	1	105
	No	108	210	—	318
1994	Disapprove China MFN (HJ Res. 373)				
	Yes	36	38	1	75
	No	141	215	—	356
	China MFN Executive Order Codification (HR 4590)				
	Yes	129	151	—	280
	No	44	107	1	152
1995	Disapprove China MFN/ Motion on table (HJ Res. 96)				
	Yes	178	143	—	321
	No	52	54	1	107
1997	Disapprove China MFN (HJ Res. 79)				
	Yes	79	93	1	173
	No	147	112	—	259
1998	Disapprove NTR status for China (HJ Res. 121)				
	Yes	78	87	1	166
	No	149	115	—	264
2000	PNTR for China (HR 4444)				
	Yes	164	73	—	237
	No	57	138	2	197
2000	Overturn decision to Extend PNTR (HJ Res. 103)				
	Yes	54	91	2	147
	No	164	117	—	281

Fonte: Devereaux et al (2004, p. 268)

3.4 Conclusão

Clinton chegou à Casa Branca com um discurso bastante agressivo no que diz respeito à política comercial e com planos muito ambiciosos de elevar a economia à condição de *high politics*, lançar um pacote de investimento público ao mesmo tempo em que prometia controlar o déficit orçamentário. Para lidar com seus objetivos, Clinton criou uma instituição voltada apenas para a coordenação do processo decisório e preocupada em fazer valer a vontade do Presidente no reino econômico. As exportações, por sua vez, logo se sobressaíram como um dos principais elementos da estratégia econômica e de política doméstica dos Estados Unidos, sendo ligadas à geração de empregos e aumento da taxa de crescimento da economia. Ao

mesmo tempo, Clinton, que apresentava um posicionamento mais centrista, contava com o apoio de seu partido e do eleitorado Democrata, esperançosos com o primeiro Presidente Democrata em 12 anos.

Bill Clinton buscou inicialmente manter da melhor maneira possível suas promessas de campanha, negociando acordos complementares para o NAFTA e mostrando de fato maior agressividade para com a China e o Japão. Entretanto, dentro e fora do Executivo o Presidente se viu em frente a divisões que exigiram o redirecionamento de sua abordagem inicial em favor de um direcionamento mais brando. Esse redirecionamento não foi, entretanto, linear, mas foi marcado por constantes quedas-de-braço entre atores com preferências distintas de modo que a resultante dessas forças se mostrou diferente da estratégia inicialmente utilizada pela administração. A negociação de acordos complementares que tratavam de sanções a países que recorrentemente descumprissem normas internacionais foi continuamente criticada por atores com papel de destaque dentro do governo e por grupos de interesse pró-livre-comércio que se viam muito ameaçados pela possibilidade de fracasso das negociações com o Canadá e o México. Nas relações com o Japão e com a China, sobressaíram as divisões existentes na burocracia que, apesar de pequenas a início, parecem ter ganhado escopo dentro do governo, ilustrando que as diferentes preferências das agências burocráticas não podem ser ignoradas.

Obviamente, para cada uma dessas questões havia outra variável crucial: a preferência dos países com os quais se negociou. Boa parte dos entraves advieram da relutância por parte desses atores, tanto ou mais do que por conta da própria divisão interna que, ainda assim, se fazia refletir no posicionamento dos EUA e na possibilidade de barganha com negociadores estrangeiros.

Este capítulo reforça o argumento de que a forma como se faz políticas se reflete nos resultados obtidos pelos EUA em termos de política externa comercial. A pluralidade de atores envolvidos e sua relevância em cada momento do processo decisório ilustram que se trata de um processo dinâmico, flexível e fragmentado. Assim, por mais que haja um contexto de baixa polarização relativa do Congresso, é possível haver entraves domésticos de outras naturezas, sejam elas dentro ou fora do Executivo. Dentro desse contexto de múltiplas preferências atuando de modo conjunto, a tendência principal das agências burocráticas é buscar sempre que possível o acesso direto ao Presidente durante a fase de formulação para fazer valer sua perspectiva sobre a questão em voga a menos que de fato haja uma ação sólida do Presidente em defesa de uma ação coordenada antes de as propostas chegarem ao seu gabinete. Da mesma maneira, sempre que o Congresso ou grupos de interesse demonstraram maior participação no

assunto, houve, dentro do Executivo, a tendência a buscar um realinhamento com o objetivo de antecipar possíveis ações mais concretas por parte do Congresso.

4 O SEGUNDO MANDATO DE BILL CLINTON

4.1 O contexto político do segundo mandato de Bill Clinton

Uma das questões recorrentemente citadas como o principal motivo por trás da reeleição de Clinton foi o desempenho econômico dos EUA. A economia de fato melhorou, sendo registrado um crescimento constante, diminuição do desemprego e do déficit. Entretanto, qualquer explicação centrada apenas na questão econômica é incompleta. A economia estava em uma situação similar à de 1994, quando os Democratas sofreram uma derrota esmagadora. Em artigo intitulado “False Dawn” (JUDIS, 1996), para a revista *The New Republic*, John Judis mostra que apesar do crescimento econômico e aumento médio da renda per capita nos EUA, a desigualdade econômica também aumentou entre 1992 e 1994 e os salários da classe média pouco aumentaram a despeito da diminuição do desemprego. O autor aponta que a diminuição do desemprego dos EUA faria, de acordo com a teoria econômica, com que os salários aumentassem por conta da diminuição do exército de reserva. Entretanto, Judis aponta, Alan Greenspan não deixaria o desemprego cair a níveis tão baixos, buscando manter o nível de crescimento da economia em 2,5% para evitar aumento da inflação. Além disso, a diminuição das taxas de juros sem coordenação a nível internacional forçaria o dólar a migrar para países com taxas de juros mais altas. Para defender o dólar, a administração inevitavelmente teria que aumentar as taxas de juros. Para o autor, por mais que a economia tivesse crescido no geral, a percepção para a classe média era a de que pouco havia melhorado. Não se pode, dessa forma, sobrevalorizar o impacto da situação econômica sobre as eleições de 1996.

Por isso, Ceasar e Busch (1997) defendem que a vitória em 1996 foi fruto da própria derrota em 1994, quando os Democratas perderam o controle do Congresso, “da mesma forma como a vitória dos Republicanos em 1994 não teria sido possível sem a sua derrota dois anos antes” (CEASAR; BUSCH, 1997, p. 40, tradução nossa). Durante o primeiro mandato, os Republicanos conseguiram associar Clinton ao típico *tax-and-spend politician*, um defensor da intervenção do governo e um político muito à esquerda do cidadão norte-americano. É irônico, entretanto, notar que ao mesmo tempo que Clinton foi considerado muito liberal, os próprios liberais o consideravam muito conservador. Durante a batalha em favor da aprovação do NAFTA, mais próximo das preferências dos Republicanos, o *health care*, demandado pelos Democratas, foi temporariamente deixado de lado e acabou chegando a um entrave em grande

parte por falta de coordenação. Além disso, bem no início da administração de Clinton a luta pela aprovação do plano de redução orçamentário fez com que o plano de investimento público prometido durante sua campanha fosse relegado a uma posição secundária, sendo, ao fim, muito reduzido em relação à proposta inicial.

Assim, as políticas do primeiro mandato de Clinton por vezes colocaram-no em rota de colisão com as preferências da ala mais tradicional do seu partido. A estratégia de triangulação utilizada por Clinton deu a séria impressão de que, na verdade, as preferências dos Republicanos foram mais contempladas do que as dos Democratas. Tanto isso é verdade que o próprio Clinton, em relação à derrota do *health-care* e à vitória do NAFTA, afirmou em sua autobiografia: “ironicamente, eu machuquei os Democratas tanto com as minhas vitórias quanto com as minhas derrotas” (CLINTON, 2004, s. p. tradução nossa). Dessa forma, em 1993 e 1994 Clinton não só se isolou progressivamente do seu próprio partido, como foi acusado de ser justamente o que os liberais consideravam que ele não tinha sido: um liberal. Isso ocorreu tanto por falta de estratégia por parte do governo, que não foi capaz de dar o devido destaque para suas vitórias legislativas – “Eu fiz muitas coisas boas, mas ninguém sabia” (CLINTON, 2004, s.p., tradução nossa) –, e pela estratégia vitoriosa dos Republicanos, que ainda que em minoria conseguiram colocar Clinton na defensiva através da criação do “Contrato com a América”. Como os Democratas controlavam o Congresso em 1993 e 1994, todos os conflitos e partidarismo foram colocados na conta do partido e capitaneados pelos Republicanos.

Entretanto, em 1994 e 1995 a situação se inverteu. Para Clinton (2004), a seu favor estava o fato de que o plano econômico da administração acabaria sendo relacionado à melhoria da economia norte-americana e diminuição do déficit, tal qual previsto pelo governo; o Congresso de 1994, dominado pelos Republicanos, estava muito à direita do cidadão americano e, a despeito de suas promessas de campanha, os Republicanos logo estariam propondo cortes na educação, saúde e meio ambiente para pagar por seus cortes de impostos, e aumento dos gastos em defesa. Os dois últimos fatores a favor de Clinton ganharam visibilidade suficiente para mudar a percepção do público norte-americano durante o domínio Republicano do Congresso. Dessa vez, eram eles que estavam sob os holofotes. A nova configuração do Congresso forçou Clinton a se posicionar de modo mais conservador para conseguir apoio da maioria Republicana em seus projetos, fazendo com que sua fama de *tax-and-spend politician* fosse abrandada. Ao mesmo tempo, Clinton jogou as mesmas cartas que os Republicanos em 1993 e em 1994 e passou a se posicionar como contraponto às reformas propostas pelo partido que, diga-se novamente, eram consideradas como estando muito à direita do cidadão americano.

Com isso, Clinton conseguiu, na visão do eleitor, posicionar-se como um moderado, de fato, atingindo o centro do espectro político, como havia prometido em sua campanha. Na verdade, a maior mudança de Clinton não foi em termos de substância, mas sim, em eficiência estratégica (CAESAR; BUSCH, 1997).

Além dessa tese, que reflete com fidelidade na descrição feita por Clinton em sua autobiografia, vale notar também que havia grande fragmentação dentro do partido Republicano. Como dito por Starobin (STAROBIN, 1996, s.p., tradução nossa),

De quantas maneiras o partido Republicano está dividido enquanto ele se reúne na ensolarada San Diego para sua convenção quadrienal? Tentemos contar. A direita religiosa está contra os moderados sociais; defensores da economia do lado da oferta e do corte de impostos estão contra os falcões do déficit. Livre-cambistas pró-indústria estão contra os protecionistas populistas. Colin Powel, que fará o discurso de abertura da noite se mostrou preocupado com o engajamento do partido em questões relacionadas a direitos civis mas, na direção oposta, líderes libertários empolaram a liderança do partido Republicano na Câmara por tirarem seu suporte à legislação que colocaria um fim a medidas de ações afirmativas [...].

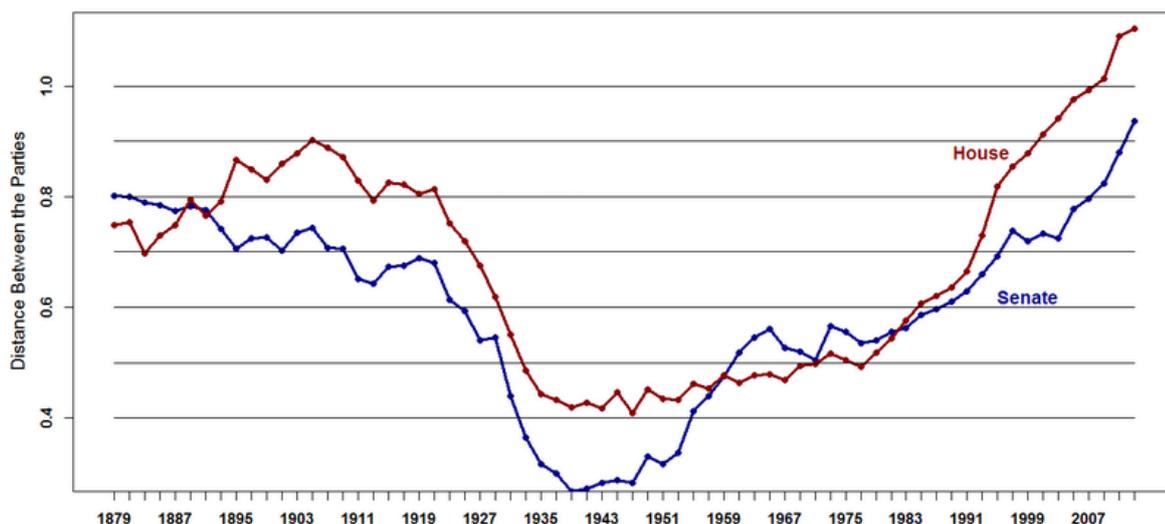
Assim, os lados conservador e internacionalista do partido Republicano se tornaram ainda mais polarizados, a Direita Cristã se colocando no extremo oposto dos eleitores que haviam votado em Ross Perot em 1992, divisão essa que dificultou os esforços de Dole em unir o partido durante as eleições de 1996 e favoreceu a reeleição de Clinton. Além disso, acreditava-se que Dole não teria feito uma campanha eficiente o suficiente para derrotar Clinton e tinha a fama de ser inarticulado e “desligado da realidade”.

A vitória em 1996, entretanto, não necessariamente significava que o contexto político pós-eleições facilitaria a obtenção de vitórias legislativas em política externa comercial, da mesma forma como não apontava que o Congresso deixaria de se imiscuir nas decisões do Executivo ainda que não houvesse votação. Os planos de Clinton no que diz respeito à política comercial eram ameaçados em diversas frentes: pelo partido Democrata, que cada vez mais considerava que Clinton estava governando muito à direita nessa área em particular; pela parcela conservadora do partido Republicano, que incluía Lori Wallachi, Ralph Nader e Pat Buchanan, que eram contra o *fast-track*; além disso, o partido Republicano como um todo passou a ressentir-se com a vitória Democrata nas eleições de 1996 e a hesitar em seu apoio a Clinton. Na visão de Destler, por sua vez, boa parte das dificuldades relacionadas ao comércio foram em grande parte relacionados à tendência por parte dos partidos em se tornarem mais ideológicos e polarizados. Segundo o autor, enquanto o público norte-americano caminhou para o centro do espectro político, a cada vez maior polarização entre Democratas e Republicanos

impediu que de fato houvesse uma solução moderada, não havendo confiança suficiente para que se fosse atingido um meio-termo. Essa divisão entre os partidos e dentro deles deu espaço para que surgissem, por exemplo, coalizões entre Republicanos conservadores e Democratas liberais contrários à liberalização comercial.

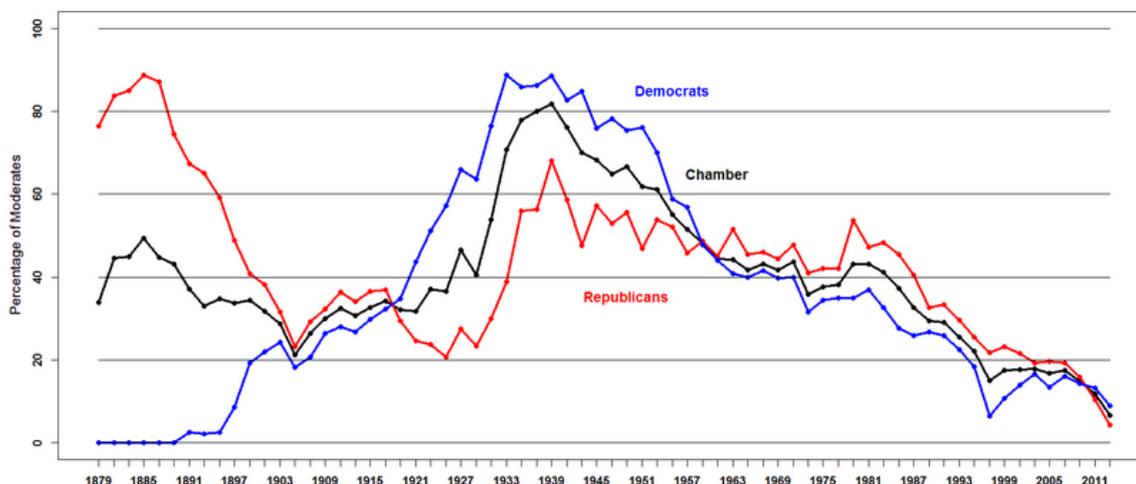
Na visão de Hamilton (D-Ind), a aparente mudança de atitude em relação à política comercial seria atribuída ao fim de uma geração de políticos que “acreditavam que as coisas eram melhores quando os EUA lideravam e estavam dispostos a servir de exemplo para o resto do mundo” (SANGER, 1997, tradução nossa). “Minha aposta é a de que existirá cada vez menos pessoas em apoio ao livre-comércio no partido Republicano daqui a dez anos, pois o livre-comércio se tornou associado à perda de empregos. É uma posição que a elite pode manter, mas não um político profissional” (CALMES, 1998, tradução nossa). Havia também, dentro do partido Republicano, um maior desafio imposto pela vertente conservadora, como a representada por Pat Buchanan. Para Willian Kriston, entretanto, “há pouca evidência da ascensão de um sentimento anti-livre-comércio dentre os Republicanos. A história dos últimos dez anos tem sido a do repetido fracasso do protecionismo, de Gephardt, em 1988, a Buchanan, em 1992. Eu acredito que sejamos [o partido Republicano] partidários do livre-comércio, mas temos ressalvas acerca do tom e direção que os acordos de livre-comércio estão tomando” (WILDAVSKY, 1995).

Gráfico 2 – Polarização do Congresso (1879-2011)



Fonte: VoteView (2015).

Gráfico 3 – Porcentagem de moderados na dimensão liberal-conservador em ambos os partidos (1879-2013)



Fonte: VoteView (2015).

Além disso, enquanto o livre-comércio aumenta o nível agregado de bem-estar do país, o padrão de vida do trabalhador ordinário pode não aumentar. A integração global pode não beneficiar a classe média como um todo, de forma que “uma maior integração à economia global pode não ser fonte de suporte democrático” (PEARLSTEIN, 1997, tradução nossa). Calculava-se que de um terço a metade da força de trabalho não tenha sido beneficiada pela expansão econômica nos EUA. Robert Lawrence e Robert Litan, da Brookings Institution, acusaram os internacionalistas de vender a ideia de que comércio aumentou o número de empregos na economia através do aumento das exportações. Segundo os autores, comércio não teria efeito no número de empregos, mas sim na sua qualidade, em uma espécie de “destruição criativa” (PEARLSTEIN, 1997).

Tudo indicava, então, que durante o segundo mandato de Clinton parecia cair por terra a premissa de que a exportação seria uma grande força por traz da geração de empregos pela administração. Ainda assim, entre 1993 e 2001 cerca de 1,5 milhões de empregos foram gerados pela atividade exportadora o que, entretanto, não computa o número de empregos perdidos em face da importação. Por isso, havia, dentro da administração, o consenso de que o problema era uma questão de percepção: cada fábrica fechada parecia amplificar as más notícias e enfraquecer as evidências de crescimento econômico. Em dezembro de 1998 a Boeing declarou a possibilidade de corte de cerca de 48000 empregos. Isso mostrou que seria cada vez mais difícil para Clinton justificar novos acordos comerciais com base na promessa de novos empregos, uma vez que demissões se concentravam em indústrias centralizadas em distritos

específicos e capazes de se mobilizar para influenciar o representante de sua região. (SANGER, 1997; CALMES, 1998). Além disso, naturalmente essa hesitação se traduziu para o contexto congressional, fazendo com que mesmo em momentos de euforia econômica a liberalização do comércio fosse alvo de intensa oposição.

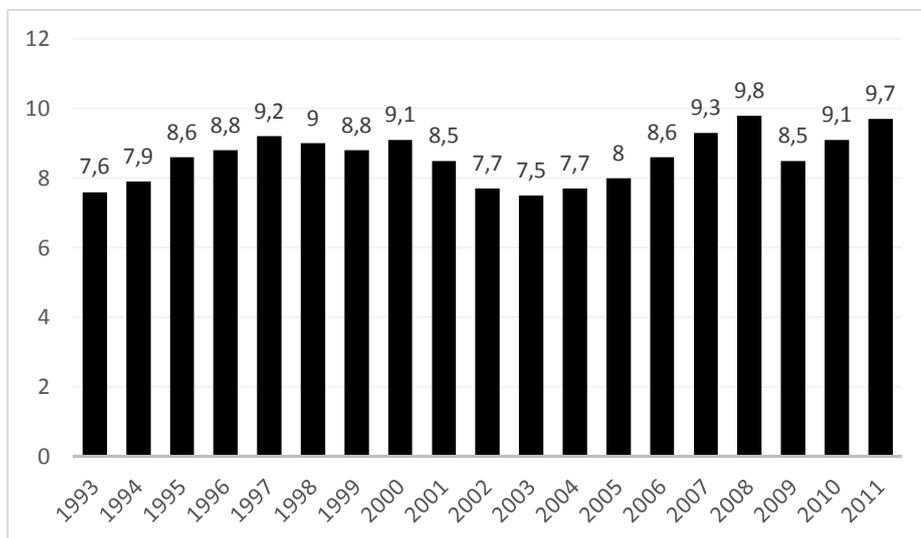
Nesse contexto, sindicatos, ambientalistas e outros grupos anti-livre-comércio também se polarizaram em relação aos grupos empresariais. O NAFTA trouxe a discussão teórica e abstrata sobre política comercial para um reino mais concreto e compreensível e serviu para alimentar a união dos grupos anti-livre-comércio contra um modelo de integração que era visto como extremamente prejudicial. Quando das discussões sobre a necessidade do *fast-track* para a incorporação do Chile ao NAFTA e criação da ALCA, houve a sensação de que o debate seria um “referendo sobre o NAFTA” (BARDWELL, 2000). O acordo foi o catalisador de uma tendência já existente, a de diversificação dos interesses voltados para a política comercial, e gerou ainda mais dúvidas sobre os efeitos da globalização econômica sobre os EUA. Para Shoch (2001, p.198), essa conjuntura hostil às ações de Clinton se materializou ao redor de clivagens de classe (capital e trabalho) e não ao redor das clivagens de setor (exportador e importador), uma vez que as pressões protecionistas vindas de setores específicos foram contidas ou abrandadas.

Uma análise da opinião pública norte-americana mostra, entretanto, que no geral comércio internacional não era visto como algo negativo por parte dos cidadãos dos EUA. Ainda assim, quando perguntados, 56% dos americanos afirmaram que mesmo que novos empregos com salários mais altos sejam criados através do comércio, no geral essa criação não compensa a perda de postos gerada pela abertura comercial. Isso ocorreu a despeito do fato de que 41% dos entrevistados concordaram que o crescimento do comércio internacional tem impactos mais positivos, contra 35% que acreditavam que os impactos são igualmente positivos e negativos e 20% que acreditavam que os impactos são mais negativos. Essa mesma amostra se mostrava majoritariamente favorável à restrição de importações que causassem danos ao meio ambiente (74%). 66% dos respondentes apoiavam o comércio e eram favoráveis à adoção de programas que ajudassem os trabalhadores que perderam seus empregos. Por fim, 93% dos entrevistados afirmaram que “países que são parte de acordos internacionais deveriam ter como exigência a manutenção de padrões mínimos de condições de trabalho” (KULL, 2000). Nota-se, segundo os resultados do *survey*, que o apoio ao comércio internacional é contingente a questões sindicais e ambientais, considerando também que há a percepção de que a maioria dos trabalhadores não se beneficia com o livre-comércio. Assim, se de um lado há apoio, de forma

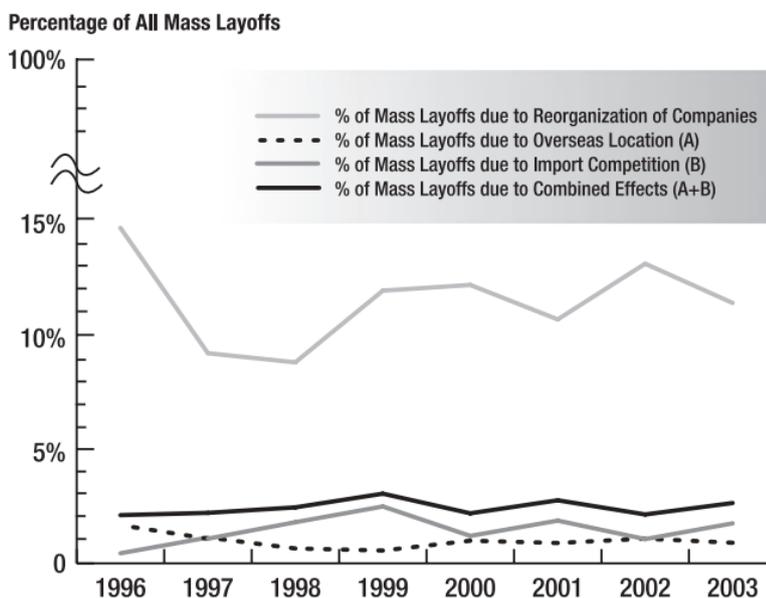
geral, à globalização e ao comércio internacional por parte dos americanos, há diversas variáveis a serem consideradas e que matizam esse apoio.

Duas outras questões se somam a esse contexto. A primeira delas é que, após a desilusão ocasionada pela fraqueza das agências de proteção do meio ambiente que surgiram como suplemento às negociações do NAFTA, os grupos ambientais se consolidaram como opositores à liberalização comercial, fortalecendo, além disso, a coalizão com os sindicatos (DESTLER; BALINT, 1999). Essa é uma questão importante a ser lembrada, visto que os ambientalistas não podem ser enquadrados de maneira estanque no grupo dos favoráveis ou dos contrários à liberalização comercial. Além disso, certos autores afirmam que a partir de 1997 começou a haver um sentimento de revolta contra a globalização por conta, dentre outros aspectos, da crise do leste asiático, que lançou ainda mais desconfiança sobre as benesses dos “mercados livres” (DESTLER; BALINT, 1999).

Vale citar, ainda, que houve uma mudança gradual na estrutura do financiamento das campanhas do Congresso. As grandes corporações passaram a se alinhar cada vez mais com os Republicanos, algo que potencializaria as divisões dentro do partido Democrata. Como fruto dessa guinada, o Presidente teria que se empenhar cada vez mais para conseguir envolver essas grandes empresas em seu esforço de triangulação entre os atores envolvidos no processo, em detrimento, muitas vezes, aos interesses dos sindicatos. A perda de cadeiras por parte dos Novos Democratas em 1994 trocou representantes moderados por Republicanos populistas eleitos por meio da plataforma “Contrato com a América”. Parte dessas cadeiras foram retomadas apenas em 1998 (VELUT, 2009; SHOCH, 2001). Não menos importante, é possível afirmar que o NAFTA e o *fast-track* aprovado em 1989 não causaram maior repulsa somente entre os sindicatos e grupos ambientais. Os grupos empresariais, apesar da aprovação do NAFTA, haviam visto os acordos complementares com maus olhos e apoiaram o acordo como um tudo em grande parte por conta dos custos específicos da não-participação.

Gráfico 4 – Empregos sustentados por exportações, 1993-2011 (milhões de pessoas)

Fonte: Rasmussen e Johnson (2012).

Gráfico 5 – Porcentagem de demissão em massa por conta do comércio internacional (1996-2003)

Fonte: Drezner (2004)

Assim, a partir do segundo mandato de Clinton, a busca de coalizões vencedoras no Congresso se tornaria cada vez mais difícil em vista tanto da polarização do eleitorado quanto das divisões partidárias e intrapartidárias. Entretanto, não é suficiente se focar nesses aspectos para explicar os resultados do segundo mandato do governo Clinton no que diz respeito à política comercial. O contexto político da passagem do primeiro para seu segundo mandato

oferece uma base importante para que se entenda as dificuldades nas relações entre Executivo e Congresso e entre Executivo e grupos de interesse. Entretanto, além do Congresso e dos grupos de interesse, as divisões existentes dentro das próprias agências responsáveis por formular a política comercial, bem como as dificuldades inerentes ao próprio processo decisório, que impõe sérios limites em termos de recursos para a formulação de novas políticas, devem ser analisados em detalhe.

Por isso é necessário prestar atenção, por exemplo, ao foco do Presidente. Fica claro na biografia de Clinton (2004) que assuntos relativos a segurança internacional se sobressaíram, em conjunto com questões de política doméstica tanto no primeiro quanto no segundo mandato do Presidente. Descrições sobre política comercial ocupam de um a dois parágrafos e são então seguidos de assuntos de segurança ou de política doméstica, como *health-care* e déficit orçamentário. Passados os primeiros anos do governo Clinton, a ênfase na economia doméstica e em sua relação com a política externa dos EUA dava sinais de esgotamento frente à ascensão de novas questões de segurança internacional envolvendo a expansão da OTAN a leste, a ascensão chinesa, o desafio norte-coreano e a instabilidade dos Balcãs.

As divisões dentro do Executivo são em boa parte reflexo das orientações de cada uma das agências envolvidas no processo decisório em política comercial. A dificuldade de coordenação entre elas é, dessa forma, um elemento a se somar nas dificuldades de se chegar a um compromisso entre as diversas partes envolvidas no processo. A coordenação por parte do NEC se mostrou mais frágil por conta da sua estrutura fluida e descentralizada, mais adequada a questões *ad hoc* mas não a questões que exigem maior planejamento e por conta da pouca atenção do Presidente.

4.2 Menor desejo de barganha e falha de coordenação: o fracasso do *fast-track* (1997)

O *fast-track* é um instrumento delegado pelo Congresso para o Executivo que permite que um acordo negociado sob a autoridade seja votado sem a possibilidade de inclusão de emendas. O instrumento confere credibilidade ao posicionamento norte-americano durante negociações internacionais, pois garante a agilidade do processo de votação do acordo no âmbito doméstico dos EUA. O *fast-track* havia sido concedido desde a sua criação, em 1974 e traz uma série de peculiaridades se comparado com o processo de votação de tratados comuns (Tabela 1). Através do *fast-track*, o Presidente tem maior discricionariedade sobre o processo

de negociação enquanto a Câmara é também incluída na aprovação do acordo e, juntamente com o Senado, dá o veredito. Além disso, o instrumento restaura em certa medida a primazia dos comitês de finanças do Senado e o *Ways and Means*, abreviando a maior fragmentação da autoridade desses comitês ocorrida nos anos 60. O *fast-track* é instrumento importante não só para dar credibilidade e discricionariedade ao Executivo na sua posição negociadora, mas de certa forma é também importante para o Congresso, ao incluir a Câmara no processo de votação e de debate sobre a forma como o acordo será implementado.

Desde sua criação, o *fast-track* nunca havia sido negado pelo Congresso. Entretanto, desde o início da administração Clinton, o debate sobre a autoridade se tornou muito mais polarizado, principalmente após a aprovação do NAFTA. Na realidade, em muitos aspectos o *fast-track* parece ter sido um referendo sobre o NAFTA. Até 1997, poucos estavam dispostos a tratar do assunto por conta dos possíveis efeitos sobre o eleitorado Democrata, principalmente. Essa maior polarização tem precedentes na primeira administração de Clinton, quando caiu por terra a ideia de ligar o *fast-track* à aprovação da Rodada do Uruguai, que na visão da administração receberia, como de fato recebeu, baixo grau de oposição. Entretanto, a polarização do eleitorado conta apenas parte da história e outras questões como a coordenação dentro do Executivo para a formulação da proposta do *fast-track* e a campanha em busca de uma coalizão dentro do Congresso e da sociedade civil devem ser exploradas.

No início do ano de 1997, Clinton mostrou seu interesse na aprovação do *fast-track* através do discurso sobre o Estado da União:

O povo americano deve prosperar na economia global. Nós trabalhamos duro para derrubar barreiras comerciais no exterior para que pudéssemos gerar bons empregos dentro do país [...] Agora nós devemos expandir nossas exportações, principalmente para a Ásia e para a América Latina, duas das regiões com maior nível de crescimento no mundo, ou ser deixados para trás conforme esses países emergentes forjem laços com outras nações. É por isso que precisamos da autoridade para concluir novos acordos comerciais [...]. Mas isso não se limita à economia. Expandindo o comércio, também avançamos a causa da democracia e liberdade ao redor do mundo (CLINTON, 1997).

Apesar desse interesse explícito, a administração sabia que teria um grande combate a frente para fazer aprovar o *fast-track*. Como dito por um assessor parlamentar, a herança política do NAFTA era muito maior do que sua herança econômica, criando espaço para a ascensão de um movimento contrário ao *fast-track* “muito mais intenso que qualquer coisa que teríamos visto caso não tivesse havido um NAFTA” (BLUESTEIN, 1997a, tradução nossa). Cabiam, nesse contexto, duas tarefas de igual importância para a administração no ano de 1997: formular

uma proposta aceitável para ser apresentada para o Congresso e fazer o *lobby* e possíveis concessões em favor do apoio por parte da sociedade civil e da aprovação da autoridade. Para tal, no âmbito governamental as duas personalidades mais envolvidas no *fast-track* foram Charlene Barshefsky e Erskine Bowles. Acreditava-se que, com a presença de Barshefsky no lugar de Kantor, as possibilidades para aprovação do *fast-track* seriam maiores. Kantor buscava que as provisões do *fast-track* fossem copiadas da autoridade concedida em 1988, que dava grande margem de manobra para o trato de questões sindicais e ambientais, grupos considerados muito radicais pelos Republicanos. Na visão de muitos, Barshefsky seria capaz de chegar a um acordo mais próximo do desejável para os Republicanos e pelas grandes empresas. A presença do *Chief of Staff* Erskine Bowles ajudaria na coordenação. Segundo Clinton, Erskine “era especialmente qualificado para lidar com o misto de compromisso e guerra de guerrilha que caracterizava nossa relação com o Congresso”. Em parte pela própria presença de Barshefsky à frente do *fast-track*, havia um clima relativamente favorável à sua aprovação no início de 1997 (ORSZAG et al, 2001), clima esse que acabou se dissipando no decorrer daquele ano.

Desde o início, o desligamento entre o NAFTA e o *fast-track* e a relação entre o *fast-track* e os objetivos de política externa dos EUA foram estratégias utilizadas pela administração para mover o debate de um referendo em relação ao NAFTA para um debate mais amplo sobre a política externa dos EUA, conforme dito por um assessor do Congresso. Nota-se no discurso de Clinton a ênfase na importância da autoridade para a liderança norte-americana. Essa narrativa foi retomada por diversas vezes no ano de 1997: “tudo o que os nossos competidores querem é que nos mantenhamos em segundo plano, debatendo o NAFTA e nosso relacionamento com o México muitos anos a fio enquanto eles avançam”, disse Charlene Barshefsky (BLUESTEIN, 1997a, tradução nossa). Além disso, como dito por Barshefsky, “o *fast-track* não é sobre o NAFTA [...] O *fast-track* é e deve ser sobre nossa habilidade de conduzir uma política comercial global, para avançar nossos interesses comerciais e nos manter como líderes mundiais”.

Publicamente, Barshefsky e outros oficiais da administração buscaram cuidadosamente evitar mencionar as negociações com o Chile como um dos motivos pelos quais o Executivo precisava do *fast-track*, visto que havia a necessidade de não relacionar a autoridade com a extensão do NAFTA. Ao invés, a administração afirmou que a autoridade seria necessária para dar seguimento ao Acordo de Livre Comércio com as Américas (ALCA) (BARSHEFSKY..., 1997). Além disso, utilizou-se como prerrogativa a necessidade de contrapor blocos em

formação, como o Mercosul, principalmente, e promover, dessa forma, uma zona de livre-comércio que envolvesse toda a América, sob a liderança econômica dos Estados Unidos.

De fato, a progressiva regionalização e o temor da exclusão dos EUA de mercados internacionais eram vistos como uma ameaça. O Mercosul se mostrou um desafio para os *policymakers* norte-americanos, que acreditavam que a criação do mercado comum colocava em risco suas pretensões em termos de política comercial para o continente norte-americano. Para Charlene Barshefsky, “[p]recisamos agir, expandir as exportações para a América Latina e Ásia, as duas regiões que crescem rapidamente, ou ficaremos para trás à medida em que essas economias fortaleçam seus laços com outros países” (BARSHEFSKY, 1997d, tradução nossa) visão que ilustrava um slogan muito utilizado por Clinton: “compete and not retreat”. A busca da ampliação do NAFTA constituía, dessa forma, um objetivo central para a administração, principalmente se considerarmos que os dois atores centrais do Mercosul, Brasil e Argentina, estavam entre os Ten Big Emerging Countries sobre os quais os esforços de promoção das exportações norte-americanas recairiam a partir, principalmente, do National Export Strategy, de 1994.

Se considerarmos que a estratégia de investimento público de Clinton morreu cedo e que a promoção de exportações se tornou um importante motor para novos empregos e crescimento econômico, então o constante debate envolvendo o Mercosul nos *hearings* do Congresso é em certa medida justificável do ponto de vista dos oficiais norte-americanos. Para o sucesso da negociação desses acordos, o *fast-track* era essencial na visão do Executivo, mas cada vez menos necessário na visão o Congresso e dos opositores na sociedade civil. Seria necessário cooptar os opositores a aceitar o *fast-track*, motivo pelo durante a campanha a administração considerou, por exemplo, a aprovação de “questões cruciais de política pública” para diminuir a oposição dos trabalhadores ao *fast-track*. Dentre elas, cite-se a capacitação de trabalhadores afetados pela competição estrangeira. Outra proposta seria a de limitar os países aos quais negociações sob o *fast-track* se aplicariam (ADMINISTRATION..., 1997).

Diferentemente do que ocorrera em 1993, desde cedo a administração deixou claro que aspectos voltados aos direitos dos trabalhadores e ao meio ambiente poderiam ser deixados de fora. Em março de 1997, através de um memorando escrito pelo subsecretário para o Departamento do Comércio Stuart Eizenstat, a administração Clinton expôs sua estratégia de promoção do *fast-track* ao Congresso, apoiando “o tipo certo de *fast-track*”. No memorando, que vazou dos arquivos da administração, o Executivo considerava deixar de lado aspectos

trabalhistas na linguagem do *fast-track* e propor uma lei mais ampla. A renovação do *fast-track* se tornou o grande dilema da administração, que caso forçasse a passagem de uma lei sem aspectos trabalhistas e ambientais, estaria expondo Gore a críticas por parte de Gephardt nas eleições de 2000. O posicionamento buscado pelo National Economic Council foi o de que seria ideal manter relativamente abertos os objetivos de negociação lidando com questões trabalhistas e ambientais, com o interesse de persegui-los quando fosse apropriado e não fazê-lo quando a ocasião não permitisse, expressando-os através de declarações presidenciais (UNION..., 1993). O objetivo era buscar flexibilidade para a formação de uma coalizão vencedora mínima, tratando de questões trabalhistas e ambientais quando apropriado, e deixando-as de lado em outros casos. Esse posicionamento, entretanto, não era bem visto nem por Democratas liberais nem pelos Republicanos e, segundo fontes, essa alternativa poderia na verdade demonstrar falta de comprometimento em buscar um meio termo por parte da administração. Na reunião entre Barshefsky, Bowles e Republicanos, deixou-se claro que os objetivos de negociação teriam que ser muito bem especificados para evitar um alto grau de discricionariedade por parte do Presidente (REPUBLICAN..., 1997). Além disso, um *fast-track* muito amplo trazia a dificuldade de que visto que a autoridade dá dominância aos comitês de comércio, membros de outros comitês poderiam se ver alijados do processo legislativo, caso questões além das envolvendo comércio fossem levadas em consideração.

Ainda no decorrer do primeiro semestre de 1997, Barshefsky tentou arregimentar o apoio dos grupos empresariais a favor do *fast-track*, que repetidamente afirmaram que o apoio inequívoco ao instrumento seria apenas lançado após o surgimento de uma proposta concreta por parte da administração. Mesmo por isso havia certa ansiedade em relação à publicação dessa proposta por parte desses grupos. Entretanto, Barshefsky evitou tratar do *timing* do *fast-track*, apenas mencionando que “é prudente, eu acho, tentar construir um consenso, caso seja possível, com respeito ao *fast-track* antes de proceder com a proposta” (USTR..., 1997, tradução nossa).

Em vista dessa necessidade, houve certa demora na apresentação da proposta do *fast-track* ao Congresso, em parte como reflexo do fato de que a administração não estava disposta a apenas introduzir tal proposta sem antes fazer as necessárias consultas com os membros do Congresso e chegar a uma posição comum como modo de evitar ações mais assertivas por parte dessa instituição. Uma proposta mal planejada, ainda que com a possibilidade de alteração futura, poderia minar a base de apoio governo em ambos os Partidos. Um oficial do Executivo disse que “muitos membros, membros influentes, disseram que era

melhor ter uma proposta boa e organizada do que rápida” (USTR..., 1997). Essa reticência parece apontar para a dificuldade da administração em construir uma proposta sólida em meio à polarização do Congresso ao redor do *fast-track*. Esse posicionamento também chamou, desde cedo, críticas com relação ao engajamento de fato da administração: “a administração francamente não parece estar com seu coração no *fast-track* ou não parecer se capaz de agir em conjunto para decidir se eles estão ou não falando sério sobre o interesse em buscar a autoridade” (KOLBE..., 1997a, tradução nossa).

A demora em escrever uma proposta era ligada a uma aparente falta de ação do Presidente, duramente criticada pelos Republicanos do Ways and Means, que tentaram em diversas ocasiões em maio de 1997 apressar a votação do instrumento. Entre os a favor de uma votação rápida, a visão era a de que quanto mais demorado fosse o processo, menor seriam as chances de aprovação frente ao recesso do Congresso em agosto e à crescente mobilização do grupo anti-livre-comércio. Os que defendiam a postergação acreditavam que assim o *fast-track* não consumiria tanto capital político e haveria mais tempo para educar a população sobre os benefícios do instrumento.

Mais do que uma decisão, simplesmente, a demora era resultado de uma agenda legislativa lotada (o que ilustrava tanto o imperativo de apresentar uma proposta o mais rápido possível, quanto a dificuldade em fazê-lo), considerando a necessidade de aprovar um plano orçamentário para 1998 e de renovar o status de nação-mais-favorecida para a China e da ausência de coordenação efetiva, como dito por Destler (1996). Além disso, para os Republicanos o *fast-track* não era um elemento de primeira ordem na agenda do ano de 1996 e, considerando a carga da agenda legislativa, sempre havia um problema relacionado ao apoio a medidas consideradas de segunda ordem. Para Sperling “votar o *fast-track*, o orçamento e NMF para a China seria mais do que o Congresso poderia aguentar” (ORZAG et al, 2007, p. 1012).

Clinton poderia se focar em apenas um ou dois aspectos por vez, sendo, então, necessário fazer as coisas de maneira progressiva (SIMENDINGER, 1997). O pessoal destinado a aprovar o *fast-track* não tinha influência suficiente para deslocar a atenção dos oficiais seniores que estavam se dedicando a questões mais urgentes. Justamente por isso, foi criado um anacronismo entre a busca de um amplo compromisso por parte da administração e o fato de que oficiais seniores estavam com o foco voltado para outras questões mais urgentes.

Em vista disso, Barshefsky advogou em favor de uma estratégia de preparação (*preparedness strategy*), que considerava que a administração seria capaz de aproveitar um vácuo que poderia ser provocado pelo fracasso nas negociações envolvendo o plano orçamentário para 1998. Isso porque a busca de uma negociação desse tipo exigiria todo o capital político da administração, fazendo com que fosse inviável ou no mínimo muito difícil advogar em favor do *fast-track* ao mesmo tempo, sendo assim necessário se preparar para “aproveitar” o possível fracasso de uma questão em favor do sucesso de outra. Essa estratégia também seria uma maneira de superar as divergências dentro do próprio Executivo, que consideravam que questões envolvendo o orçamento deveriam ser finalizadas antes do início das questões envolvendo o *fast-track*. O que a administração parecia não observar era que na verdade um fracasso envolvendo o plano orçamentário de 1998 poderia exacerbar as tensões partidárias, fazendo com que fosse ainda mais difícil chegar a um consenso (KOLBE..., 1997a).

Enquanto o USTR dava preferência à substância em detrimento do tempo, outros apoiadores consideravam que a janela de oportunidade do *fast-track* era muito limitada, e que a aprovação da Câmara deveria ser obtida até julho. Essa pressa era fruto de um certo receio em relação ao relatório de acompanhamento do NAFTA, que seria lançado pela administração em julho de 1997. Apesar das diferentes opiniões sobre o *timing* do *fast-track*, a administração se manteve numa posição de criar consenso sobre a proposta antes de propô-la de fato, ainda que se soubesse que algumas questões seriam apenas resolvidas através de conversas com o Congresso após o lançamento da proposta. Como dito por Barshefsky, “eu não tenho um cronograma porque isso depende em acharmos se será possível criar um consenso” (USTR..., 1997, tradução nossa).

Entretanto, uma fonte do Congresso disse ao *Inside US Trade* que “o problema não era obter suporte no Congresso a uma proposta concreta”, mas sim que “ainda não existia nenhuma proposta naquele momento” (ADMINISTRATION... 1997, s.p., tradução nossa). Basicamente, até 1 de abril de 1997, “não havia uma determinação final sobre como proceder” (ADMINISTRATION..., 1997, s.p., tradução nossa). Para parcela do Executivo a percepção era a de que o *fast-track* viria com um alto custo político para o Presidente e com relativamente poucas vantagens econômicas, já que não havia nenhuma iniciativa comercial no horizonte (KOLBE..., 1997b). Havia “graus diferentes de entusiasmo dentro da administração” (KOLBE..., 1997b, s.p., tradução nossa) no que tange o *fast-track*, o que ilustra certa divisão no Executivo. Muitos oficiais dentro da administração acreditavam que a autoridade deveria

ser deixada de lado em favor da negociação de um acordo orçamentário para o ano de 1998. Assim, dentro da Casa Branca não havia um posicionamento totalmente favorável à autoridade, o que poderia causar divisão dentro do partido Democrata que, por sua vez, deveria estar totalmente coeso para a negociação do orçamento do ano seguinte. Por isso também Clinton não deu tanta atenção para o *fast-track* no primeiro semestre de 1997 (ORSZAG et al, 2002). Apesar do apoio incondicional de Erskine Bowles, Thomas McLarty, de Larry Summers, Sandy Berger e de Charlene Barshefsky, a então representante do comércio (que inicialmente havia passado a impressão de que gastaria o tempo que fosse necessário para as consultas com o Congresso) deixou claro que

Basicamente, a divisão na Casa Branca no momento era a seguinte: alguns de nós diziam, ‘nós devemos votar o *fast-track* na primavera’; outros diziam, ‘não, não, não, nós temos as negociações orçamentárias em curso na primavera’. No final nós estávamos certo. Devíamos ter votado o *fast-track* na primavera (DEVERAUX, et al, 2006a, p. 205, tradução nossa).

Acabou que, em meados de maio de 1997, Clinton afirmou que o *fast-track* seria votado apenas em setembro. A decisão atraiu muitas críticas dos favoráveis ao *fast-track*, que haviam dito que “maio era o mês de as coisas acontecerem” (BARSHEFSKY..., 1997, s.p., tradução nossa) e que consideravam que a decisão do Presidente deixaria uma janela muito estreita para a aprovação da autoridade no ano de 1997. O então senador John McCain também havia dito que a aprovação do *fast-track* no senado em setembro seria muito difícil por conta de outras questões envolvendo o *appropriations bill*, e que deixaria o Senado com pouco tempo para se dedicar ao *fast-track*. Barshefsky se defendeu dizendo que “a decisão de introduzir o *fast-track* em setembro foi unânime dentro da administração e isso foi comunicado ao Presidente e ao vice-presidente [...]. A razão é que o *fast-track* tomará parte substancial do tempo do Presidente” (BARSHEFSKY..., 1997, s.p. tradução nossa). Assim, essa postergação foi justificada com base na necessidade de dar a Clinton o tempo necessário para fazer *lobby* a favor da autoridade, considerando a importância da liderança presidencial no assunto em questão. Mas, além dessa justificativa “oficial”, fica claro que a postergação era uma consequência direta dos atrasos da administração em apresentar sua proposta ao Congresso, das divergências existentes dentro do Executivo e das dificuldades observadas no que diz respeito à manutenção de um meio termo entre grupos polarizados no Congresso e na sociedade civil.

Em abril, Barshefsky se reuniu com mais de 70 congressistas, sempre reforçando que a administração poderia deixar de lado os objetivos de negociação relacionados a questões

trabalhistas e ambientais fora da proposta do *fast-track*, ideia que havia primeiramente sido lançada em março daquele ano e que partia do pressuposto de que essas questões são mais apropriadas em alguns acordos e menos em outros. Ao mesmo tempo, durante suas reuniões, Barshefsky tentou de todas as maneiras desligar o *fast-track* da discussão do NAFTA, principalmente considerando que em julho previa-se o lançamento de um relatório de acompanhamento dos resultados do NAFTA. Como dito por ela, “eu acho que existe uma falta de conhecimento no Congresso em relação ao que é o *fast-track* e o que ele realmente significa para os Estados Unidos [...] quando as pessoas pensam no *fast-track* elas automaticamente pensam no NAFTA. De fato, a equação seria algo assim: *fast-track* é igual a NAFTA, que é igual a México, que é algo ruim” (KOLBE..., 1997a).

Havia, como dito anteriormente, certo grau de dúvida em relação a se o *fast-track* seria de fato necessário para sinalizar o engajamento dos Estados Unidos na economia internacional. Alguns congressistas afirmavam que os EUA tinham um mercado grande o suficiente para atrair parceiros comerciais ainda que sem o *fast-track*. Alguns membros do Congresso acreditavam que o *fast-track* “era necessário por razões simbólicas para dar um estímulo psicológico à liderança do EUA” (NON-TRADE..., 1997, tradução nossa). Clinton negociou 130 acordos bilaterais de comércio e investimento e a própria Rodada do Uruguai e a entrada dos EUA na OMC foi votada sem a autoridade. Além disso, Lori Wallachi argumenta, o Congresso temia o que se considerava uma demasiada concentração de poder no Executivo. Como se fosse um ator da burocracia no modelo da política burocrática, aquela instituição disputa poder com outros atores e visa ter seu controle sobre questões que vão de alguma forma influenciar na capacidade de cada um dos representantes em buscar a sua própria reeleição. Em contraponto, quando em suas consultas com os membros do Congresso, Barshefsky afirmou que a ausência do *fast-track* não havia colocado em risco os EUA durante negociações multilaterais, mas que a autoridade seria necessária para permitir que o EUA participasse de acordos que poderiam de outra forma discriminá-los.

Em 27 de junho de 1997, iniciando de fato os preparativos para uma batalha com o Congresso em favor do *fast-track*, Jason Berman, então diretor-presidente da Recording Association of Americana foi convocado para ter uma posição em relação ao *fast-track* similar àquela exercida por William Daley como NAFTA-czar. Nesse momento, começou-se a notar certa movimentação tanto por parte dos grupos empresariais, a partir da formação do America Leads on Trade – composto por membros da Business Roundtable –, quanto da administração em favor do *fast-track*, e dos sindicatos contra ele. A nomeação de Jason Berman ocorreu

mesmo antes da existência de uma proposta de fato, o que indica um aparente descompasso entre as funções de *lobby* e formulação de políticas da administração. Além disso, parece ilustrar as dificuldades na apresentação da proposta do *fast-track*, sugerindo que mais do que uma estratégia objetiva por parte da administração, o adiamento da votação refletia também dificuldades no processo de *decisionmaking*.

No começo de julho sabia-se que a participação ativa do Presidente só viria, a partir de inícios de setembro e ainda assim não havia, naquele momento, uma proposta concreta sobre como lidar com a oposição dos sindicatos. No momento também não se sabia ao certo o molde da campanha a ser lançada pela administração, mas ao menos havia a sinalização de que as “forças pró-*fast-track* dentro da administração haviam ganhado espaço para se mover adiante” (BARSHEFSKY..., 1997, s.p., tradução nossa).

Apesar desse anúncio, a linguagem a ser utilizada pelo *fast-track* continuava causando dores de cabeça à administração. Os Republicanos ofereceram o termo “directly trade-related” no que diz respeito ao escopo do instrumento, o que de alguma forma incluiria direitos dos trabalhadores e meio ambiente, segundo Philip Crane. Entretanto, quanto mais específica a linguagem, mais difícil seria atrair os Democratas. Ainda em agosto não havia uma proposta pronta. Clinton teve que pedir para que os congressistas indecisos não se posicionassem a favor de um ou de outro lado e que esperassem a administração apresentar sua proposta antes de se posicionarem, ao mesmo tempo em que cooptava os apoiadores a já lançar uma campanha total a favor do *fast-track*. Também havia a necessidade de propor uma autoridade que envolvesse um período maior de consultas com o Congresso, justamente por conta da maior complexidade das questões envolvendo política comercial. Essa dificuldade envolvendo forma e substância levou a administração a novamente não apresentar nenhum tipo de proposta. Segundo fontes do Congresso, “o que ouvimos é que a administração considera o *fast-track* uma questão singular para eles [...] entretanto, eles estão dançando sobre questões-chave” (GINGRICH..., 1997).

Respondendo, ainda que hesitantemente, ao pedido de participação por parte de Clinton e de seus assessores, em 8 de agosto de 1997, o Business Roundtable prometeu investir cerca de US\$ 3 milhões em *lobby* e *grassroots*, ainda que não houvesse uma proposta definitiva em relação ao *fast-track*. O *lobby* ocorreria em diversas frentes, sendo que os grupos empresariais prometeram usar de maneira agressiva linhas gratuitas para colocar em contato os congressistas e os empregados, fornecedores e eleitores. O grupo também selecionaria formadores de opinião em distritos estratégicos e distribuiria “kits de *lobby*” para empresas e associações envolvidas

(BUSINESS..., 1997). A ALOT teria foco em 13 áreas metropolitanas: Los Angeles, Denver, Little Rock, Tulsa, Seattle, Phoenix, Dallas, Indianápolis, Tampa, Columbus, Ohio, Mississippi e Washington, DC. Ainda assim, para provar que há uma gigantesca lacuna entre intenção e ação, a ALOT não se colocou entre a administração e Congresso e considerou que os esforços de *lobby* só aumentariam após o Congresso e a Administração decidirem sobre uma proposta final para o *fast-track*.

O exemplo da ALOT indica que não se deve superestimar o *lobby* das empresas no processo de formulação do *fast-track*, uma vez que: 1) a proposta ainda não havia sido apresentada e 2) aparentemente não havia urgência para a utilização da autoridade. Além disso, frente aos ganhos recentes em termos de comércio internacional, os grupos pró-livre-comércio estavam focados em outras questões consideradas por eles de primeira ordem (DESTLER, 2005), deixando o *fast-track* para segundo plano. Como dito por Devereaux et al (2006, p.218), a entrada desse grupo no processo ocorreu muito tarde. Importante notar que os Republicanos não tinham mais tanta confiança no Presidente justamente por conta do excesso de zelo da administração em negociar acordos complementares. Segundo Destler (1996), foi a falta de coordenação do NEC que permitiu que Mickey Kantor fizesse uma proposta considerada inaceitável pelos executivos das grandes empresas norte-americanas, o que, segundo ele, foi responsável por tornar o *fast-track* uma questão de tratamento tão delicado. Em vista disso, o sinal dado pelos Republicanos para o setor privado foi “não faça nada até termos uma linguagem definida”, ou seja, uma proposta sem disposições que dessem espaço para questões trabalhistas e ambientais (DEVEREAU et al, 2006, p. 218, tradução nossa)¹⁸. Em outras palavras, os Republicanos declaravam: “não apoie o *fast-track*, não negocie com a administração os termos do acordo. Deixe que nós fazemos isso. Uma vez pronto, vocês podem olhar para o acordo e dizer se apoiam ou não” (DEVEREAUX et al 2006, p. 220, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, os sindicatos já se aglutinavam em um esforço de *grassroots*, tradicionalmente mais efetivo do que o dos grupos empresariais. Apesar de John Sweeney, diretor da AFL-CIO, ter dito que não se posicionaria até que Clinton publicasse sua proposta,

¹⁸ O setor agrícola também lançou seu apoio a favor de um *fast-track* “clean”, sem provisões voltadas para os direitos dos trabalhadores e meio ambiente, conforme afirmado pelo Presidente do American Farm Bureau Federation. Entretanto, havia certa relutância desse setor em se engajar no *fast-track* até que algumas questões relativas ao NAFTA e Rodada do Uruguai fossem resolvidas (CLINTON..., 1997).

numa atitude de “esperar para ver” – em parte por receio de se opor a um presidente Democrata –, esse posicionamento hesitante durou pouco. Já no momento em que os grupos anti-livre-comércio iniciaram seu *lobby*, a administração ainda estava mais envolvida na discussão sobre a substância do *fast-track* do que em buscar apoio dos congressistas e os grupos empresariais ainda mantinham um baixo perfil. A AFL-CIO lançou uma campanha de US\$ 1 milhão voltada para propagandas no rádio e na TV. Os esforços *grassroots* da AFL-CIO foram impressionantes: mais de 160 mil cartas a congressistas escritas à mão, 10 mil chamadas telefônicas, além de centenas de visitas a representantes. O *lobby* já começou em março e se estendeu até as últimas semanas antes da votação, justamente para evitar que o *lobby* presidencial ganhasse espaço nos últimos momentos, como havia ocorrido no NAFTA. Com essa mobilização intensa do grupo anti-livre-comércio, ficou difícil para a administração usar estratégias para “dividir e conquistar”, tal qual no caso do NAFTA (VELUT, 2009). Essa antecipação da ação por parte dos sindicatos, principalmente, estimulou a administração a iniciar sua campanha antes mesmo de ter uma proposta fechada.

Os sindicatos buscaram ampliar o grau de alcance de suas táticas de oposição ao *fast-track* através da inclusão questões mais amplas, com as quais traçava-se um paralelo com questões comerciais, como por exemplo a relação segurança alimentar-direitos humanos-política comercial, estratégia essa chamada de *framing*. É interessante observar como essa estratégia incomodou os defensores do *fast-track*: “a próxima coisa que ouviremos dos oponentes é que o *fast-track* causa hemorroidas. Eu nunca vi tamanha campanha de desinformação e de informações equivocadas [...]” disse um congressista indignado durante um *hearing* de Charlene Barshefsky (BARSHEFSKY..., 1997d). A estratégia do AFL-CIO era diametralmente oposta à da administração, uma vez que a federação criticava a “simples expansão” do NAFTA, considerando que um *fast-track* sem questões trabalhistas e ambientais serviria tão-somente para perpetuar o tipo de acordos comerciais *à la* NAFTA.

Para o AFL-CIO, o *fast-track*, sendo uma maneira de evitar que o Congresso participasse do processo de formulação de política comercial, alijava os interesses dos sindicatos do processo decisório. Para esses grupos, os argumentos utilizados para fazer oposição ao *fast-track* eram os mesmos daqueles utilizados para fazer oposição ao NAFTA. Segundo John Sweeney, presidente da AFL-CIO,

nós acreditamos piamente que, para que qualquer acordo se qualifique para ser considerado dentro do *fast-track*, ele deve conter provisões e mecanismos de imposição para lidar com os direitos dos trabalhadores, padrões trabalhistas e proteção ambiental; que essas provisões devem fazer parte do acordo central; e que eles devem

ser sujeitos ao mesmo mecanismo de resolução de disputas disponível para as outras questões dentro do acordo (WALLACHI, 2001, s. p. tradução nossa)

Os sindicatos afirmavam que o *fast-track* dava acesso privilegiado às corporações na criação de leis de livre-comércio porque, apesar de não dar espaço à participação do Congresso, permitiam a presença de 500 lobistas de grandes corporações para influenciar o United States Trade Representative (VELUT, 2009). Para esses grupos, o *fast-track*, ao dar muito poder para a ação do Presidente, tirava do Congresso a capacidade de legislar e, em consequência, mina o poder de participação dos grupos de *fair trade* no processo decisório (WALLACHI, 2001). Para abafar essas preocupações, grupos a favor do *fast-track* ressaltavam que a autoridade de rápida só tinha o nome, pois exigia um detalhado processo de consultas em sessões chamadas de *mock-markups*.

Outro argumento típico era o de que a liberalização comercial deixaria o trabalhador norte-americano desempregado. O argumento a favor dos que eram favoráveis à renovação do *fast-track* era a de que a liberalização do comércio promovia o reposicionamento de empregos para setores de mais alta tecnologia, com maiores salários, ainda que o processo de adaptação pudesse ser doloroso para parcela dos trabalhadores menos especializados. Já em relação aos ambientalistas, seu posicionamento se alterou entre 1993 e 1997. Alguns grupos moderados deram menos importância para as questões de comércio internacional, enquanto outros, que apoiaram o NAFTA, se voltaram contra o *fast-track*, acreditando nos resultados negativos da liberalização comercial. Grupos como o WWF notaram que os acordos complementares do NAFTA não haviam cumprido suas promessas. Não só em relação a acordos regionais, mas mesmo no que tange à OMC, os grupos ambientais passaram a se mostrar mais receosos em relação à liberalização comercial. O contencioso envolvendo a pesca de atum que poderia colocar golfinhos em risco foi uma derrota para os ambientalistas, mostrando, segundo eles, que a OMC se mostrava hostil ao diálogo ambiental (DESTLER; BALINT, 1999).

Além disso, a tática de formação de coalizões dos sindicalistas e dos grupos ambientais serviu para moldar o debate em favor do comércio justo, de certa forma evitando a alcunha de protecionistas, dado que não só os Democratas tinham ressalvas ao livre-comércio como também muitos Republicanos passaram a valorizar a conexão entre liberalização comercial e manutenção de um comércio justo. Através da mobilização pública e da quantidade de informação produzida para convencer o Congresso, conseguiu-se que os representantes considerassem o lado do comércio justo como o lado progressivo do debate. Essa coalizão entre sindicatos, grupos ambientalistas e agências de proteção do consumidor exerceu tamanha

influência nos anos 90 que Destler e Balint (1999) observaram o surgimento de uma “nova política do comércio” como resultado dessa dinâmica relativamente recente de coligação entre grupos que anteriormente não nutriam simpatia uns pelos outros.

A experiência do NAFTA e a grande polarização da discussão de política comercial em grande parte por conta do próprio NAFTA fariam com que os grupos sindicais se opusessem vigorosamente ao *fast-track* a menos que a administração se comprometesse a fazer “exatamente o que eles estavam pedindo”. Seria, em outras palavras, mais difícil de “vender” os méritos da liberalização comercial. A administração, entretanto, não seria capaz de cumprir com essas demandas uma vez que elas eram completamente opostas à visão da maioria Republicana, que era necessária para a aprovação da autoridade. Além disso, outra questão que impunha grande dificuldade para o engajamento dos congressistas em favor da autoridade, dessa vez do lado dos Democratas, mesmo os mais moderados, era que muitos representantes não estavam dispostos a votar a favor dos grupos empresariais duas vezes em sequência (NAFTA e *fast-track*). Ao invés, eles sinalizaram que dariam um voto para os grupos sindicais e outro para os grupos empresariais, o que ilustra a dificuldade na estratégia de sempre buscar o centro (LOTT..., 1997).

O próprio fato de que o *fast-track* não lidou com nenhum acordo em específico diminuiu as chances do instrumento de apresentar um meio termo entre empresários e trabalhadores/ambientalistas e entre Democratas e Republicanos. Durante o NAFTA sabia-se da necessidade de acordo suplementares por conta da importância do acordo para a comunidade empresarial. Em outras palavras para o grupo pró-livre-comércio, mais valia fazer acordos complementares sobre trabalho e meio ambiente do que perder a oportunidade de acesso ao emergente mercado Mexicano, por exemplo. No contexto do *fast-track*, recorrentemente Democratas e Republicanos e sindicatos e empresas, acusaram uns aos outros de falta de flexibilidade, mas na verdade ambos não apresentaram grande interesse em buscar um compromisso, dificultando a coordenação do governo.

Em inícios de setembro, a administração novamente adiou a votação do *fast-track* para novembro, mas finalmente apresentou a proposta do *fast-track* para o Congresso no dia 16 de setembro. Essa proposta veio depois do início da própria campanha que teria como objetivo aprovar a versão do *fast-track* advogada pela administração – inexistente quando do início do *lobby* – no Congresso, situação que ilustra as dificuldades do Executivo em chegar a um consenso no que diz respeito à questão. A proposta indicou que questões trabalhistas e de meio ambiente seriam apenas buscadas caso fossem diretamente relacionadas ao comércio, mas que

o Presidente se comprometeria a promovê-las no âmbito da OMC. Como escrito no documento, um dos objetivos de negociação do *fast-track* seria: “(5) lidar com questões diretamente relacionadas a políticas de governos estrangeiros relacionadas ao trabalho, ambiente e outras questões que sejam diretamente relacionadas ao comércio [...]” (TEXT..., 1997, s.p., tradução nossa).

Essa linguagem restringiu muito o escopo do que poderia ser colocado dentro das negociações, mas ainda assim, sua definição era bastante vaga. Como dito por Dan Tarullo, “acredito que seja justo dizer que haverá um conjunto relativamente discreto de provisões a serem abrangidas por essa definição, mas o que o termo significa exatamente para cada acordo em particular deverá esperar essa negociação em particular” (CLINTON FAST-TRACK..., 1997, s.p., tradução nossa). Ainda assim, a administração foi amplamente criticada pela proposta, até mesmo pelos Republicanos que, apesar do posicionamento mais próximo das demandas desse partido, afirmou que a proposta era “perturbadora” porque “claramente introduz[ia] novos elementos relacionados a direitos do trabalhadores e meio ambiente no processo do *fast-track*”, segundo o senador Trent Lott (R-MS), que também afirmou que a proposta deveria reforçar as leis de comércio dos EUA contra práticas desleais de comércio. Para os Republicanos, o fato de os objetivos de negociação terem sido apresentados como “guias” favorecia a interpretação de que os objetivos de negociação não necessariamente se ligavam diretamente com o que o projeto considerava como o escopo do *fast-track*, o que por sua vez não determinava de maneira clara os limites à autoridade do Presidente.

Além disso, pela primeira vez a autoridade mencionava a necessidade promover o desenvolvimento sustentável, o que, por seu caráter vago, parecia abrir as portas para mudanças amplas nas leis de comércio dos Estados Unidos. Os Republicanos também criticaram o caráter vago da autoridade, enquanto Phil Gramm (R-TX) considerou a lei “totalmente e absolutamente inaceitável”, sendo assim, “um péssimo começo” (HOUSE..., 1997), o que estimulou os Republicanos a considerarem a criação de uma nova proposta. A proposta da administração ainda considerava a linguagem do “necessário e apropriado” o que, apesar da adição de objetivos de negociação diretamente relacionados ao comércio, deixava os Republicanos hesitantes, uma vez que eles defendiam apenas aspectos considerados necessários para a negociação, temendo que qualquer flexibilidade fosse utilizada para lidar com questões trabalhistas e ambientais.

Em outras palavras, a proposta, feita com o objetivo explícito de ser flexível, de todas as formas atraiu críticas de ambos os Republicanos e Democratas, mais uma vez ilustrando os limites de sua estratégia de triangulação. Os Democratas, liderados por Gephardt (D-MO), consideraram que a proposta “colocava-nos na direção errada”, indicando, por fim, que o *fast-track* de Clinton era “pior do que a autoridade do *fast-track* recebida pelo Presidente Bush”, que previa “respeito pelos direitos do trabalhador”. Os Democratas ainda criticaram Clinton por deixar questões trabalhistas e de meio ambiente para o âmbito da OMC e pela linguagem muito estrita disposta nos objetivos de negociação, que seriam “diretamente ligados ao comércio” (HOUSE..., 1997, s.p., tradução nossa).

Na primeira semana de outubro, o Comitê de Finanças do Senado aprovou, em consulta com a administração, uma versão do *fast-track* que excluiria das negociações referência à melhoria dos direitos dos trabalhadores e meio ambiente. Esses aspectos não apareceram entre os 15 objetivos da autoridade. Além disso, prevaleceu o objetivo dos Republicanos de utilizar para as provisões a linguagem do “necessário”, tirando o então presente “necessário e apropriado” e afirmando que as provisões deveriam ser “diretamente relacionadas ao comércio”. Assim, essa versão do texto ficou ainda mais conservadora do que a versão inicialmente apresentada pelo Executivo e o rascunho apresentado por William Roth (D-DE) no dia 30 de setembro (SENATE..., 1997). Houve também aprovação de uma proposta similar no Ways and Means, sugeriu uma onda bipartidária – que se mostraria breve – favorável ao *fast-track* nas últimas semanas de setembro e início de outubro. Por conta dessa onda de otimismo no início de outubro, os defensores tiveram a impressão de que o *fast-track* poderia de fato ser aprovado, uma vez que acreditava-se não ser possível aos opositores obter 60 votos necessários para obstruir a legislação no Senado (*filibuster*) (BLUENSTEIN, 1997).

Além da proposta ter demorado, atrasando a participação efetiva dos grupos empresariais, quando a administração apresentou o *fast-track* para os empresários, em 21 de setembro de 1997, duas semanas de negociações se seguiram até que a ALOT se lançou inteiramente em apoio ao *fast-track*. Àquela altura, entretanto, só restava um mês para a data prevista de votação e o AFL-CIO estava muito à frente em seus esforços de *lobby*. Mesmo após o lançamento da proposta a comunidade empresarial via o *fast-track* mais como “uma oportunidade interessante” do que como “uma necessidade de primeira ordem” frente à recente onda de liberalização comercial através da criação da OMC. O *fast-track* foi proposto de maneira genérica, sem haver um país como foco, não sendo demais lembrar que não havia um

elemento que de fato fosse capaz de prender a atenção de potenciais apoiadores. Não se sabia quais seriam os efeitos positivos de obter a aprovação do *fast-track*, o que dificultava a superação dos dilemas de ação coletiva por parte dos apoiadores.

Em vista desse baixo grau relativo de participação dos grupos empresariais, certos Republicanos favoráveis ao *fast-track*, como Bill Archer (R-TX), criticaram muito o posicionamento do setor empresarial, considerando-o hesitante em relação ao apoio total à autoridade por conta da aparente falta de interesse em negociar aspectos voltados para os direitos do trabalhador e meio ambiente no *fast-track*. “A comunidade empresarial não está comprometida com o *fast-track*, apenas com a sua versão do *fast-track*” (GINGRICH..., 1997, s.p., tradução nossa). Apesar disso, Matsui (D-CA) afirmou “nós não estamos vendo o tipo de esforço que o setor privado deveria colocar no *fast-track*” (GINGRICH..., 1997, s.p., tradução nossa). Em 19 de setembro de 1997, Robert Matsui voltaria a reclamar: “muitos membros do Congresso disseram não ter sido contatados pelos empresários” (GINGRICH..., s.p., 1997, tradução nossa).

Clinton, por sua vez, apesar da promessa de se engajar já a partir de setembro, não se posicionou de maneira inequívoca durante aquele mês, de modo que, em outubro de 1997 Gingrich criticou o Presidente pelas dificuldades em atrair novos Democratas a favor do *fast-track* em parte como fruto da falta de ação do chefe de Estado. Segundo ele “a menos que o Presidente se engaje pessoalmente, eu não vejo como o *fast-track* será aprovado, porque no dia de hoje quase não há Democratas com o desejo de trabalhar com ele na aprovação da lei” (GINGRICH..., 1997, tradução nossa), sendo as perspectivas de aprovação na Câmara extremamente incertas.

Apesar do senso de urgência envolvendo a aprovação do *fast-track*, o fato de até outubro não ter havido uma data definida para a votação não criou o ambiente necessário para que fosse possível focar o *lobby*, principalmente considerando o traço de personalidade de Clinton de normalmente deixar para se focar em uma lei já próximo a sua votação. A questão era que, para poder evitar uma “vergonha para a causa do livre-comércio” seria necessário ter cerca de 70 votos Republicanos antes de se marcar a eleição. Talvez justamente a ausência de uma data específica tenha constrangido a participação do Presidente, que estava muito envolvido em outras questões, como bem se nota através da leitura de sua autobiografia (CLINTON, 2004). Nela o fracasso do *fast-track* ocupa um parágrafo de 15 linhas e está inserido entre a muito mais

extensa descrição do processo envolvendo Paula Jones, visitas à América Latina, encontros com líderes chineses, crise do Iraque e negociações envolvendo o Protocolo de Kyoto. Em vista dessa aparente falta de comprometimento um congressista afirmou: “como, diabos, podemos fazer a coisa certa, de uma maneira bipartidária, se ninguém nos ajuda a fazer a coisa certa? Nem mesmo o Presidente dos Estados Unidos. Ele está esperando para resolver essa questão. Eu não vejo um comprometimento real da administração em favor da autoridade” (BARSHEFSKY..., 1997d)

Foi apenas nas últimas semanas e dias que a administração se dedicou exclusivamente à legislação. Para chamar a atenção de alguns Democratas, o Executivo estava planejando anunciar um renovado programa de *Trade Adjustment Assistance*. Ainda assim, em meados de outubro esse plano ainda estava “tomando corpo”. Apenas em 31 de outubro um discurso de Clinton tangeu a proposta do TAA de maneira mais específica. A administração também se comprometeu em endossar uma nova iniciativa para lutar contra barreiras a produtos agrícolas de alto valor adicionado. Houve também pressões por parte de eleitores indecisos para que a administração assegurasse melhor acesso do vinho norte-americano aos mercados externos (ARCHER..., 1997) Posteriormente Clinton anunciou um pacote de US\$ 500 milhões para ajudar trabalhadores e comunidades afetadas de maneira negativa pelo comércio internacional – proposta que depois aumentou para US\$ 4 bilhões – e prometeu ainda que iria submeter ao Congresso relatórios sobre os parceiros comerciais antes de negociar acordos sob o *fast-track*.

Clinton e o restante da administração ainda se envolveram em diversas outras promessas para conseguir formar uma coalizão mínima vencedora. A administração contratou Bill Richardson para fazer *lobby* em favor do *fast-track*. Sobre Richardson, um oficial disse: “ele pode fazer uma grande diferença porque ele é particularmente eficiente em entender as preocupações dos membros de seu distrito” (BARKER, 1997, tradução nossa). Além disso, o Departamento do Tesouro, White House Staff, Departamento do Comércio e o USTR buscaram arregimentar apoio dos representantes. Houve todo tipo de *pork-barrel* até dias antes da votação. “Prometeram-me 16 pontes; só me falta um rio”, ironizou um representante (*‘FAST-TRACK’ HITS...*, 1997, s.p., tradução nossa). Essa participação ativa da administração mostra que, se de um lado há a tendência de que divisões no seio do Executivo surjam durante o processo de formulação de políticas, a campanha para aprovação de uma lei presume ao menos uma sensível diminuição dessa fragmentação em vista do fato de que o *lobby* só se consolida após a decisão sobre o rumo a ser tomado pelo governo e frente ao temor da derrota legislativa, que também serve de união. Além disso, a batalha com o Congresso fortalece essa coesão ao

expor as agências a um ator com objetivos distintos, quando considerado de modo conjunto, daqueles apresentados pelo Executivo.

Aproveitando a necessidade de formar uma coalizão vencedora para aprovar a o *fast-track*, fazendeiros da Flórida exigiram que, para o suporte à autoridade, seria necessário rever as salvaguardas a importações de frutas e vegetais a partir do México, o que mostrou a capacidade de ação coletiva desse setor no estado e a possibilidade de barganhas no âmbito doméstico frente à necessidade de aprovação de uma lei. Representantes da indústria pediram que os congressistas retirassem seu apoio a favor do *fast-track* até que um acordo fosse feito em favor dessas questões importantes envolvendo salvaguardas. Entretanto, Clinton demorou para responder à delegação da Flórida e a outros apoiadores quando eles expressaram suas preocupações em relação ao *fast-track* – calcula-se que 5 ou 6 votos foram perdidos na Flórida por conta desse atraso.

A janela de oportunidades lançada pela votação do *fast-track* estimulou congressistas do nordeste dos EUA a buscar apoio por parte de Barshefsky contra as medidas *antidumping* do México envolvendo maçãs norte-americanas. Ainda em setembro, membros da delegação tanto da Flórida quanto de Washington reforçaram a afirmação de que o Executivo teria que posicionar de forma mais rigorosa em relação ao México no que diz respeito a produtos agrícolas, caso contrário o *fast-track* correria o risco de “vir abaixo”. Além da promessa de um acordo de suspensão do *antidumping* promovido pelo México e envolvendo a importação de milho do Canadá, a administração também prometeu que protegeria os plantadores de tabaco. O governo também se comprometeu a impor os termos de um acordo envolvendo seguros com o Japão, fornecer à alfândega mais fundos para os inspetores e permitir que o Departamento de Energia vendesse excedente de urânio (TEXT: DRAFT AMENDMENT..., 1997).

Apesar da proposta de Bill Archer (R-TX) de primeiro apresentar uma lista de apoiadores e depois marcar a votação, ela acabou sendo marcada para ser feita no início de outubro. Essa decisão serviu justamente para fazer com que o Presidente e os grupos pró-*fast-track* se posicionassem de maneira mais sólida, uma vez que já em fins de outubro, Matsui ainda tentava aglutinar os esforços dos grupos empresariais, ameaçando que caso não houvesse maior esforço de *lobby* esses grupos não precisariam “nem sequer se incomodar em pedir meu auxílio pelos próximos dois anos”. Uma fonte do Congresso afirmou “não dá para forçar acordos caso não se trabalhe contra um prazo” (HOUSE, SENATE..., 1997). Ainda assim, foi principalmente na última semana antes da votação que de fato Clinton se dedicou à aprovação da autoridade. Alguns Republicanos se propuseram a ajudar o Presidente, outros se mostraram

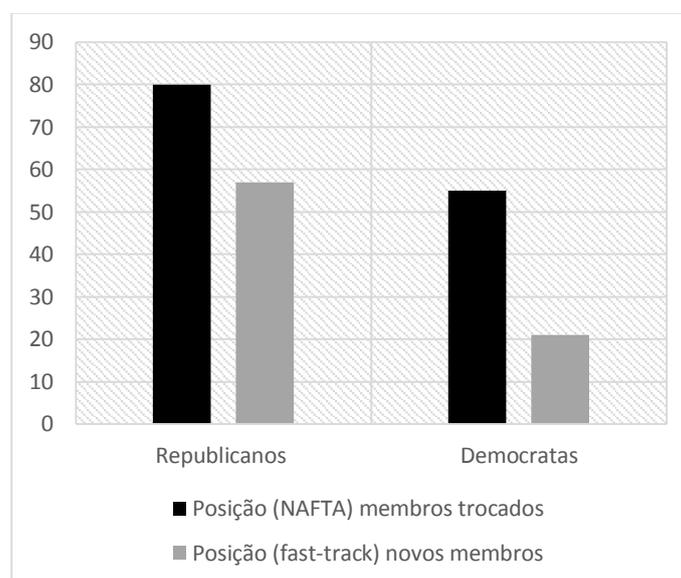
incomodados com o fato de membros de seu partido estarem ajudando alguém que havia buscado bloquear a sua agenda. Por conta disso, alguns culparam os Republicanos pelas dificuldades envolvendo o processo.

O plano de renovação do TAA não chamou tanto a atenção dos eleitores hispânicos, que eram contra o *fast-track* de maneira geral. Ainda assim, num último esforço para chamar atenção do eleitorado Democrata, Gene Sperling anunciou que a administração se comprometeria a oferecer US\$ 750 milhões para ajudar no treinamento trabalhadores que perderam seus empregos, em adição a US\$ 447 milhões a mais para o *Trade Adjustment Assistance* (CLINTON..., 1997b).

Esses esforços ilustraram que dias antes da data prevista de votação do *fast-track*, houve uma intensificação do esforço de *lobbying* envolvendo basicamente toda a Casa Branca, num intenso movimento de *horse-trading* entre a administração e os congressistas. Estima-se que US\$ 5,5 milhões em propagandas de rádio e televisão pela ALOT, e apoio de jornais como o New York Times, The Washington Post, Los Angeles Times, Chicago Tribune, Boston Globe e USA Today. Apesar desses esforços de última hora, Clinton teve que cancelar a votação. Clinton ligou para Newt Gingrich (R-GA) às 1:15 da manhã pedindo para que o congressista removeesse o projeto de extensão do *fast-track*, que seria votado no dia 11 de novembro.

A derrota na opinião de alguns seria estreita, mas era assegurada segundo oficiais do governo. Previa-se que Clinton conseguiria apenas cerca de 40 votos Democratas e algo entre 156 e 165 votos Republicanos, ainda assim abaixo dos 218 votos totais necessários para a aprovação. Bardwell, por sua vez, afirma que essa margem era muito mais ampla, algo que faz sentido considerando que de fato o *fast-track* parece ter sido um referendo sobre o NAFTA (BARDWELL, 1997). O que parece, de fato importar é que existe, na análise sobre o *fast-track* uma relação de complementaridade entre a explicação focada no Congresso e na sociedade civil com a focada no processo decisório dentro do Executivo.

Gráfico 6 – Efeitos da troca de lugares na Câmara (1993-1997) sobre o suporte ao livre-comércio (%)



Fonte: Bardwell (2000).

A vitória dos grupos contrários ao *fast-track* foi anunciada no dia 11 de novembro. Segundo John Sweeney, presidente da AFL-CIO, essa teria sido “o primeiro pedaço de céu azul que os trabalhadores da América viram na política comercial dos EUA em anos” (SWEENEY, 1997, s.p., tradução nossa). Em parte essa vitória reflete um posicionamento muito sólido da AFL-CIO e de associações parceiras no combate ao *fast-track*. A AFL-CIO se posicionou contra a autoridade desde o início, apesar de ter havido pequenos titubeios bem no começo do processo. Num encontro do Conselho Executivo em fevereiro de 1997, poucos representantes se posicionaram a favor de medidas assertivas contra a autoridade, em parte por medo da deterioração das relações com Bill Clinton. Essa relutância inicial foi, entretanto, rapidamente superada e um imenso esforço voltado para a melhoria da comunicação entre os sindicatos foi empregado. Além disso, os próprios ambientalistas se uniram contra o *fast-track*:

Nós reconhecemos o potencial do comércio como um instrumento para melhorar a proteção ambiental, e acreditamos que o NAFTA seria um passo importante para a integração entre comércio e meio ambiente [...] Com base em nossa experiência com o NAFTA e com outros acordos de comércio e investimento, nós agora sabemos que não podemos confiar apenas em acordos laterais para alcançar nossos objetivos, ou em regras do *fast-track* que não destaquem objetivos explícitos em termos de proteção ambiental (DEVERAUX et al, 2006, p. 211, tradução nossa).

Reforce-se que o partido Democrata dependia cada vez mais da contribuição dos sindicatos. Em 1994, 48% do PAC veio dessa fonte, partindo de 33% em 1992. Além disso, nas eleições de 1997, o Partido estava com US\$ 15 milhões em dívidas. O apoio da AFL-CIO era, assim, fundamental para o financiamento dos candidatos. Além disso, os grupos anti-livre-

comércio, apesar dos titubeios iniciais, não se propuseram a flexibilizar suas demandas, tendo elas se mantido virtualmente imutáveis e resolutas. Apesar de terem sido considerados intransigentes, eles evitaram que uma proposta para eles inaceitável ganhasse *momentum* entre os congressistas (DEVEREAUX et al, 2006).

O próprio Presidente Bill Clinton havia declarado não ter feito tanto quanto devia no esforço de arregimentar o suporte público e para explicar melhor as disposições favoráveis à proteção do meio ambiente e do trabalhador norte-americano (CLINTON, 2004). Bill Clinton, além disso, não foi capaz de convencer os Democratas da necessidade de apoiar o *fast-track*. As dificuldades do *fast-track* foram alavancadas pelo posicionamento pouco flexível de Richard Gephardt, que já se preparava para as eleições de 2000. Além disso, os Democratas se mostravam cada vez menos interessados em apoiar um presidente que abraçava as posições do partido contrário em questões comerciais e orçamentárias. Além disso, uma questão recorrentemente trazida pela imprensa era um traço de personalidade de Clinton, de buscar vitórias legislativas nos últimos momentos antes da votação, o que em parte explicaria sua aparente falta de engajamento.

Após essa estrondosa derrota, sabia-se que seria quase impossível aprovar o *fast-track* em 1998, ano de eleição no qual Clinton deveria fazer campanha a favor de seu próprio partido. Ainda assim, em 1998 os Republicanos insistiram na busca da renovação do *fast-track*, em parte como maneira de promover a divisão do partido do Presidente em ano de eleição. Segundo Trent Lott (R-Miss), “a maioria da Câmara dos Deputados e do Senado estão inclinadas a apoiar o *fast-track*, mas isso exigiria muita liderança por parte do Presidente [...]” (CLINTON CABINET..., 1997, s.p., tradução nossa) e a Câmara não estava preparada para votar a legislação. A ação foi considerada mais como uma estratégia política do que uma mostra de engajamento com o livre-comércio, visto que o que o Presidente menos queria era se indispor com os sindicatos em ano de eleição.

Assim, apesar das promessas de renovação do *fast-track*, não se esperava, como de fato não ocorreu, que Clinton começasse uma nova campanha em favor da autoridade. Havia, além disso, outras pautas internacionais no Congresso norte-americano entre 1997 e 1998, como por exemplo a busca do aumento da quota do FMI. Clinton e os Democratas falaram de um “acordo tácito” de não votar o *fast-track* em 1998 para que fosse possível se unir ao redor da aprovação das novas cotas ao FMI. Muitos tinham a certeza de que Bill Clinton não iria se dedicar tanto para obter a autoridade naquele ano, com o medo de dividir os Democratas. Com um tom de acusação, um assessor do Republicano David Dreier, da Califórnia disse: “nós sinceramente

esperamos que o Presidente tenha um plano para aprovar o *fast-track* [...] mas infelizmente nós não vimos nada do tipo nessa administração, e sua falta de liderança em termos de política comercial não nos dá muita esperança neste momento”. (GREENBERGER; DAVIS, 1998, s.p., tradução nossa).

Ainda assim, os Republicanos colocaram o *fast-track* em votação, num sinal visto pelos Democratas com um esforço explícito de dividi-los e não necessariamente como uma esperança de que o *fast-track* pudesse dessa vez ser aprovado. Gringrich criticou Clinton por não ter obtido apoio dos Democratas: “ao invés de fazer *lobby* para o *fast-track*, o Presidente negou nossa saúde econômica em favor de financiamento para futuras campanhas dos Democratas (SCHIMITT, 1998, s.p., tradução nossa). Essa votação ilustra a dimensão do conflito existente na relação conflito-cooperação entre Republicanos e Democratas.

Em suma, apesar do discurso *State of Union* no começo do ano, Clinton pouco fez para defender o *fast-track* até muito próximo da votação. Como reflexo de uma agenda legislativa cheia, da própria desorganização da administração e da polarização do eleitorado, Clinton foi adiando a votação do *fast-track* de abril para junho, então para setembro e finalmente para novembro de 1997. A campanha só começou em 11 de setembro de 1997 e Clinton se dedicou a esforços intensos de *pork-barrel* até próximo do dia previsto para a eleição. Ainda assim, as medidas do Presidente não conquistaram tantos adeptos quanto havia sido o caso do NAFTA. Apesar desses esforços, abundam em *hearings* e em editoriais reclamações quanto à falta de engajamento da administração. Sua participação tardia, somada ao *lobby* maciço e ininterrupto dos opositores, principalmente por parte da AFL-CIO, não deixaram margem para o sucesso do *lobby* da Casa Branca.

O *fast-track* ilustra que políticas de comércio só podem ser feitas ou com o apoio ou a anuência dos principais atores envolvidos, o gera a necessidade de um intenso esforço de barganha. Entretanto, nem grupos empresariais e nem a administração estavam certos do impacto real do *fast-track* sobre a possibilidade de criação de novas leis de livre-comércio. Tanto isso quanto a pressão de uma agenda legislativa cheia e de um presidente preocupado cada vez mais com questões de segurança levaram a uma mobilização relativamente tardia. A AFL-CIO, em contrapartida, começou seu esforço de *lobby* meses antes dos grupos pró-livre-comércio e tomou o lado considerado progressivo do debate. As constantes concessões feitas pela administração em favor dos Republicanos refletiam o fato de que a coalizão em favor do *fast-track* teria que ser uma coalizão de centro-direita e que seria extremamente complicado

conseguir muitos Democratas em favor da autoridade. Isso refletia uma verdade óbvia: por vezes é impossível permanecer no centro do espectro político, como desejado constantemente por Clinton. No intrincado processo de coordenação dentro do Executivo, por sua vez, aparentemente a estrutura do NEC dificultou que se chegasse efetivamente a um posicionamento comum. Enfim, o fracasso do *fast-track* foi um caso de “*leadership failure*” por parte dos *free-traders* em gerar uma efetiva coordenação entre os principais atores do processo decisório e resultado direto do maior grau de de polarização do Congresso e da sociedade civil naquele momento.

4.3 A Reunião Ministerial da OMC em Seattle e a Normalização das Relações Comerciais com China (1999-2000)

Um dos objetivos da administração Clinton já desde o primeiro ano de seu governo foi o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, a chamada “Rodada Clinton”. A reunião ministerial da OMC em Seattle no ano de 1999, que pretendia lançar as bases de uma nova rodada de negociações resultou em um fiasco, por conta, em boa parte, da ampla oposição dos países em desenvolvimento às propostas de Clinton no que diz respeito ao direito dos trabalhadores. Antes de se chegar ao nível internacional, entretanto, imperativos políticos ao nível doméstico exerceram um alto grau de influência para o fracasso do encontro.

Nos dois últimos anos de sua administração, Clinton estava preocupado em assegurar seu legado como Presidente (SHOCH, 2001). Através da política comercial, o Presidente visou consolidar esse legado sediando o encontro da OMC em Seattle e através da normalização das relações comerciais com a China. Clinton também tinha como objetivo auxiliar Al Gore a obter apoio por parte dos sindicatos, motivo pelo qual ele propôs a criação de um grupo de trabalho sobre direitos do trabalhador na OMC. Em 1998 e 1999, reinava, além disso, um ambiente de maior partidarismo (SHOCH, 2001) e de divisões dentro do próprio partido Democrata. O Presidente, por conta de tais divisões, teve novamente que apaziguar os opositores, através do apelo em favor da globalização com uma “face humana”. Dessa forma, Clinton buscava utilizar a OMC para passar a mensagem ao Congresso de que a sua administração estava disposta a levar em consideração as preocupações dos trabalhadores e ambientalistas.

No mesmo período, uma série de medidas de liberalização comercial, investimento privado e proteção intelectual das quais os EUA participavam receberam cada vez maior oposição por parte dos grupos anti-livre-comércio. O Multilateral Agreement on Investment (MAI), que visava dar proteção jurídica a empresas investindo no exterior foi alvo de campanhas de peso por parte do Public Citizen. Lori Wallachii diretora do Global Trade Watch, do Public Citizen, afirmou que o Multilateral Agreement on Investment, “permitiria que grandes empresas aleijassem as regulações ambientais, trabalhistas e relativas à saúde” e se opôs vigorosamente ao acordo. Houve também um imenso *lobby* contra o aumento das cotas dos EUA para o FMI para fins de resgate da economia dos países afetados pela crise do Leste Asiático.

Shoch (2001) afirma que essa oposição dos grupos anti-livre-comércio deveria ser matizada por conta da boa situação econômica do país. Entretanto, como dito antes, tanto a percepção desses atores quanto o maior grau de informação veiculada sobre os efeitos da liberalização comercial após a criação do NAFTA, principalmente, se bem que talvez não o motivo mais importante por trás das dificuldades de Clinton, devem ser definitivamente consideradas como um agravante. Segundo Fred Bergstein,

muitos especialistas em comércio pensavam que os méritos do livre-comércio eram tão óbvios, os benefícios tão claros, que não era necessário se preocupar com ajustes [...] os ganhos políticos do lado dos grupos anti-globalização nos últimos anos fizeram com que o lado do livre-comércio percebesse que era necessário fazer algo para lidar com os que perdiam com o livre-comércio e com os deslocamentos causados pela globalização (DIONNE, 1999, s.p., tradução nossa).

Em vista da cada vez maior oposição dos grupos da sociedade civil, mas também por conta especialmente da necessidade de ganhar uma eleição em favor dos Democratas, Clinton se posicionou de maneira mais à esquerda em seu discurso sobre a OMC: “Nós devemos modernizar a OMC, fazendo com que a organização fique aberta ao escrutínio e participação do público” (SHOCH, 2001, p. 245, tradução nossa). “Hoje, quando uma nação coloca em questão as práticas da outra, o processo ocorre a portas fechadas. Eu proponho que todos os *hearings* da OMC sejam abertos ao público” (SHOCH, 2001, p. 245, tradução nossa). Clinton, em seu discurso sobre o estado da União, deixou clara a necessidade de buscar um “meio termo” e dar uma face humana à globalização. O Presidente buscava defender reformas em órgãos como a OMC e a Organização Mundial do Trabalho, transferindo o ônus da reforma para órgãos internacionais e afastando-as das leis de comércio dos EUA. A questão é que, já em 1995, notava-se, no âmbito da OIT que, dado a oposição dos países em desenvolvimento, seria muito difícil buscar a introdução de sanções ligadas a questões trabalhistas na OMC. Também, como

se sabe, no âmbito doméstico a questão era delicada pois minava o apoio dos Republicanos, maioria no Congresso. Ainda assim, a questão voltaria a ser tratada pelo Presidente, uma vez que a lei de implementação da Rodada do Uruguai previa a criação de um comitê para questões voltadas ao trabalho na OMC (U.S. AGREES TO POSTPONE..., 1995).

A tentativa da administração de enquadrar as demandas dos grupos ambientalistas e dos sindicatos nas negociações da OMC foram amplamente criticadas pelos países emergentes, como Índia e Brasil, que consideravam a medida uma forma de legitimar medidas protecionistas, mas obteve apoio de representantes importantes dentro da própria administração, como Gene Sperling (NEC) e John Podesta (*Chief of Staff*), que defendiam que a reunião deveria ser conduzida de maneira a apaziguar grupos anti-livre-comércio. Os críticos por parte do partido Republicano acreditavam que a ação deixava de lado o bem-estar geral da economia dos EUA em favor da eleição de Al Gore. Apesar dos esforços, a reunião em Seattle fracassou, dando mais força justamente para o grupo anti-livre-comércio a que Clinton buscava se acomodar. No âmbito internacional, os EUA persuadiram a Europa e o Japão a entrar em acordo sobre a possível eliminação dos subsídios agrícolas, mas apenas após os norte-americanos fazerem grandes concessões no que diz respeito à revisão das regras sobre *dumping* e em relação ao objetivo de alargamento do mercado para produtos geneticamente modificados. Clinton também não conseguiu colocar os direitos do trabalhador como aspecto central das negociações futuras. Com relação à maior transparência da OMC, pouco avanço foi obtido pelos líderes envolvidos nas negociações (KAHN; SANGER, 1999).

A pressão causada pelos imperativos políticos causou certa desorganização no Executivo. Seria extremamente difícil obter um posicionamento comum frente a uma questão tão delicada para os Republicanos e para os países envolvidos. Para Dolan (2002, p 323, tradução nossa),

Os principais membros do NEC deram duas explicações para o fracasso das negociações: gestão, planejamento e coordenação inadequados do processo de formulação de políticas. O Presidente e seu time de política econômica foram a Seattle sem um plano de jogo minuciosamente gerido e planejado pelo NEC. [...] Para o conselheiro nacional de segurança, Sandy Berger, o encontro apresentou “muita demanda para pouca oferta”, o que sufocou os formuladores de política dos Estados Unidos. “Provavelmente não houve muita atenção em ir além nessa rodada do que deveria ter sido o caso”. O secretário do Departamento do Comércio, Daley, parecia concordar, revelando que os encontros da OMC foram mal coordenados desde o início. Ele declarou que “o fato de que nada tinha sido preparado com antecedência [...] foi um sinal relevante”.

Robert Zoellick, tal qual Bhagwati, culpou Clinton pelo fracasso da OMC. Segundo ele, “Clinton queria que todos gostassem dele” (BHAGWATI, 1999, s.p., tradução nossa) e para

isso sediou um encontro internacional sem ter preparado uma estratégia de negociação. Zoellick também criticou Clinton afirmando que “numa negociação na qual seria necessário que os Estados Unidos trabalhassem com os países em desenvolvimento para abrir mercados para os fazendeiros, Clinton assustou todos em troca de satisfazer objetivos domésticos. Ele até mesmo sabotou seu próprio time negociador ao propor novas sanções em um encontro que tinha como pressuposto a diminuição das barreiras, não seu aumento.

Ainda que Barshefsky tivesse insistido em uma entrevista que houve acordo em uma série de questões, Hidehiro Konno, um oficial japonês, afirmou que “não havia consenso nem no conceito de uma nova rodada”. Os EUA se apresentaram em Seattle sem um plano bem definido, acreditando, nas palavras de Gene Sperling, “que sob a pressão da negociação comercial global alguns países fariam as devidas concessões para chegar a um acordo” (KAISER; BURGESS, 1999, s.p., tradução nossa).

O fracasso do encontro da OMC em Seattle chamou a atenção não só para a aparente falta de coordenação do governo, mas também para a inconstante atenção devotada pelo Presidente na preparação da conferência. A proximidade das eleições e a necessidade de fomentar o apoio do tradicional eleitorado Democrata a Al Gore fez com que Clinton tivesse um posicionamento mais favorável aos sindicatos do que os grupos empresariais, em oposição à então recém-negociada entrada da China na OMC. Houve baixa coordenação, os grupos industriais viram a virada em favor dos sindicatos de forma negativa e já havia um sentimento instaurado de revolta contra a globalização que permitiu que houvesse um alto grau de mobilização entre os grupos contrários, apesar das concessões.

Em vista de seu posicionamento mais liberal do que diz respeito à OMC, Shoch (2001) argumenta que a busca da normalização das relações comerciais com a China seria uma forma de mover o governo à direita, em busca de triangulação a favor dos Republicanos e grupos empresariais. Entretanto, mais do que uma estratégia deliberada, esse posicionamento refletiu uma série de fatores tais quais a importância do comércio com a China e o caráter estratégico das relações com esse país, que envolvia aspectos econômicos e de segurança. Tratou-se, assim, mais de uma resultante entre as forças dentro da esfera doméstica que deu suporte a um posicionamento previamente concebido (o da “triangulação”). Além disso, o próprio fracasso das negociações envolvendo a OMC – que por si só era um dos aspectos do legado presidencial que Clinton gostaria de assegurar – fez com que toda a Casa Branca se focasse na necessidade de não falhar novamente no PNTR. Mas como evoluiu o posicionamento do governo, do Congresso e dos grupos de interesse no que diz respeito à normalização das relações comerciais

com a China? É necessário analisar com detalhes o posicionamento dos EUA perante a China de forma a entender a dinâmica doméstica envolvida na normalização das relações comerciais com o país asiático.

Após um momento inicial de assertividade, a administração buscou uma política de engajamento em relação à China, ainda que não deixasse de lado suas preocupações em relação ao registro de direitos humanos do país e à necessidade de reciprocidade na liberalização comercial. Como dito por Clinton,

Nós buscamos engajamento [mas nos mantemos] com nossos olhos bem abertos, sem ilusões. Continuaremos a discutir com franqueza nossas diferenças e proteger firmemente nossos interesses nacionais. Uma política de desengajamento e confrontação apenas irá dar mais força àqueles na China que se opõem a maior abertura e liberdade” (CLINTON, 1999).

Com o acirramento das tensões envolvendo a Coreia do Norte e a onda de instabilidade política e anti-americanismo após a crise do leste asiático, a China se consolidaria como um elemento-chave para a política externa dos EUA. No que diz respeito aos grupos de interesse, um posicionamento mais propositivo por parte dos grupos empresariais começou a tomar forma a partir do início do segundo mandato de Clinton, quando passou a se formar um poderoso *new China lobby* (DESTLER, 2006). Entretanto, ainda restavam, no segundo mandato de Clinton, questões muito sensíveis sobre a China, em particular o déficit comercial entre o país asiático e os EUA, denúncia de abusos de direitos humanos, de todos os tipos de atrocidades por parte dos chineses – que variavam desde tortura até tráfico de órgãos de presos e canibalismo nas prisões! – e acusações de que as eleições de 1996 haviam sido influenciadas pelo *lobby* chinês. Some-se a isso a intransigência dos chineses com relação a Taiwan e as denúncias de que o país havia roubado tecnologia de mísseis norte-americanos. Não havia, assim, um sentimento único em relação à China dentro do Executivo e da sociedade civil, algo que naturalmente se refletiu no posicionamento do Congresso.

Os Democratas liberais tinham um posicionamento mais voltado para a necessidade de mostrar a devida assertividade com relação à China, enquanto a maioria dos grupos empresariais e Republicanos mais moderados consideravam a necessidade de participação da China da OMC o quanto antes como uma prioridade, ainda que a grande parte ressaltasse a necessidade de obter concessões e de abrir o mercado chinês para as exportações norte-americanas. O interesse do Congresso na matéria era ilustrado pelas constantes tentativas por parte de Gephardt (D-MO), Bonior (D-MI) e Pelosi (D-CA) em criar leis para assegurar a participação do Congresso na questão envolvendo o acesso da China à OMC. Como dito por

fontes do Congresso para o periódico *Inside US Trade*, o fracasso da administração em incluir essa instituição resultaria em problemas para o acesso da China mais tarde (SENATORS MOVE..., 1999). Essa preocupação com o Congresso em grande parte se explica porque, apesar de o legislativo norte-americano não influenciar de forma de direta o voto do Executivo a favor da entrada da China na OMC, sua entrada requereria que a mudança da emenda Jackson-Vanik que exigia que os EUA votassem anualmente a concessão do status de NMF para a China, permitindo, assim, a concessão do status permanente (PNTR).

As indústrias norte-americanas tomaram a iniciativa de ir “além do MFN” principalmente a partir de 1996, quando criou-se o chamado *China Normalization Initiative*, um conjunto de ações a nível distrital por parte das grandes empresas, que visavam, de forma descentralizada, através da criação de diversas coalizões com a função de exercer *lobby* a nível de base (*grassroots*) com o objetivo de melhorar as relações comerciais com a China. “Objetivo aqui é chamar a atenção das comunidades e líderes locais e também membros do Congresso, mas não aqui em Washington, mas em seus distritos de origem, de forma que as pessoas entendam o que realmente está em jogo nas relações EUA-China da sua própria perspectiva, em suas cidades e distritos”, disse Thomas Tripp, diretor de relações públicas da Boeing em Arlington. Em Michigan, Ed Berry, diretor de relações governamentais da General Motors foi o responsável por organizar o uma coalizão informal para visitar 18 membros da delegação congressional de Michigan. A principal mensagem desse grupo era “não queremos que nossa coalizão desapareça assim que o MFN for aprovado [...] Nosso objetivo de longo prazo é estabilizar as relações comerciais entre Estados Unidos e China” (WILDAVSKY, 1996). Dessa forma, criava-se, já em 1996, um grupo poderoso e engajado e, mais importante ainda, com foco comparável a dos sindicatos em *lobby* do tipo *grassroots*, em favor da normalização das relações a China.

Outras empresas envolvidas no processo foram a United Technologies, a Nike, Motorola. Alguns congressistas como Douglas Bereuter (R-NB) e Max Baucus (D-MT) tinham como objetivo encerrar a lei Jackson-Vanik, que determinava a necessidade de renovar o MFN para a China anualmente. Os críticos afirmavam ser por demais prematuro abrir mão do instrumento, que servia como um instrumento de barganha para com a China. A pressão das coalizões lideradas pela Boeing tomou lugar nas colunas de jornais como o *New York Times* e o *Washington Post*.

Havia, entretanto, uma divisão entre aqueles que eram a favor de um acordo mais rápido, como Boeing, Motorola, General Motor, General Electric e American International Group, que estavam mais interessados em uma relação estável entre EUA e China do que nos detalhes do acordo em si, de forma que acreditavam até mesmo na possibilidade de que concessões fossem feitas já quando da China estivesse na OMC, e aqueles que advogavam em favor de um acordo mais estrito e sólido antes da entrada da China no organismo, representado principalmente empresas prestadoras de serviço (Coalition for Service Industries) e pelo setor agrícola (CHINESE OFFICIAL..., 1999). Tanto a BRT quanto a USCBC mostraram a necessidade de obter concessões para o acesso à OMC. O setor agrícola, por sua vez, ligava o acesso à resolução de barreiras específicas aos produtos agrícolas norte-americanos impostas China. De qualquer forma, ambos os lados eram favoráveis à necessidade de barganhar com a China em favor da abertura de seu mercado interno. Diferenças eram sobre a melhor forma de fazê-lo. Sobressaía-se, nesse caso, a opinião do USTR sobre o jeito mais adequado de extrair concessões por parte do governo chinês, opinião essa sempre focada na necessidade de fazê-lo antes da entrada na organização.

Richard Gephardt (D-MI) havia introduzido uma legislação que exigiria o voto do Congresso antes que os EUA autorizassem a participação da China na OMC. A ação era parte das críticas dirigidas ao governo Clinton, afirmando que o governo dava atenção demasiada aos interesses empresariais. No mesmo sentido, mas do lado Republicano, Gingrich passou a defender uma linha mais dura em relação à China. De acordo com relatório da Oxford Analítica, a posição mais assertiva em relação à China por parte de Gingrich buscava dar-lhe maior popularidade já em vista das eleições de 2000, apaziguar os Republicanos mais conservadores, que defendiam uma política de contenção, e se contrastar ao posicionamento de Gore, mais voltado para o engajamento com a China. Richard Gephardt (D-MO) foi também influenciado pela política eleitoral quando divulgou seu posicionamento em relação à China. O congressista visava se diferenciar de Clinton e Al Gore, tal qual havia feito na discussão sobre o orçamento norte-americano, para criar bases sólidas para sua candidatura à presidência em 2000.

Esse posicionamento mais assertivo ganhou alavancagem após os escândalos relativos às contribuições chinas para as eleições de 1996, a partir de quando o Departamento de Justiça e o Congresso passaram a investigar US\$ 600 mil em contribuições por parte do chairman da Loral and Space Communication Ltd. Para os Democratas. Com isso, a partir de 1997, as discussões relacionadas à concessão do status de nação-mais-favorecida à China voltaram a ocupar posição central nos jornais e quaisquer concessões por parte do Presidente seriam vistas

pelos críticos como anuência às contribuições de campanha por parte da China. Esses escândalos auxiliaram na criação de uma coalização de conveniência, formada por liberais e neo-conservadores, contra a política da administração para com a China, coalizão essa que também envolvia boa parte dos Republicanos conservadores e *mainstream* e a “imprensa de elite” (UNITED STATES..., 1997). Até mesmo a direita cristã entrou na discussão, tornando-a mais polarizada. Segundo o Presidente de um grupo conservador (Gary Bauer, do Family Research Council), “os escândalos recentes envolvendo o financiamento de campanha mostrou que Pequim, enquanto protestando contra nossa intromissão em seus assuntos internos, está muito interessada em se imiscuir nossa política doméstica”. Esses “esses casamentos de conveniência”, entretanto tendem a durar pouco, como explicitado por Schmitt (2000, s.p., tradução nossa), que além disso, alertou: “não há tanta cooperação [dentro dessas coalizões de conveniência] como você poderia pensar”.

Com isso, ventos contrários ao relacionamento com a China passaram a soprar mais fortemente em Washington e o Congresso buscou cada vez mais participar da questão. Gingrich, que visitou a China em março de 1997, havia proposto extensão do status de nação-mais-favorecida por apenas seis meses como sinal de preocupação com relação aos abusos de direitos humanos da China e aos escândalos de 1996. Hong Kong, entretanto, se opôs ao posicionamento mais assertivo do grupo de congressistas liderados por Gingrich, sendo contra quaisquer disposições que encurtassem o tempo de duração do MFN. De janeiro até maio de 1997 a China havia recepcionado 20 congressistas norte-americanos com a esperança de persuadi-los a apoiarem a concessão do status à China. O discurso confrontacionista de Gringrich em 1996, apesar do apoio à extensão em 1997 chama a atenção para a oposição entre Republicanos e Democratas em ano de eleição.

Os esforços de Clinton para aprovar o MFN à China para o ano de 1997 começaram de fato em 20 de maio. “Até mesmo aqueles que mais se identificam com a causa dos direitos humanos e que entraram em conflito com os chineses argumentaram que nós temos que manter um relacionamento comercial aberto com eles para que possamos trabalhar juntos”, disse Clinton (CLINTON apud MITCHELL, 1997, s.p., tradução nossa). Além disso, apesar de toda a discussão, Clinton tinha os votos necessários para aprovar a renovação e que seu abandono não era uma opção política viável para o Congresso. É válido lembrar, entretanto, que num contexto onde não predomina a informação completa, uma coalização mínima vencedora exige esforços extras, além da mera contagem de votos, para que possa ser assegurada. Por conta disso, havia discussões dentro do Executivo sobre o grau de participação de Clinton no *lobby* a

favor do MFN após os escândalos envolvendo as tentativas por parte da China em influenciar as eleições de 1996. Mesmo os grupos empresariais notaram a necessidade de postergar a ênfase sobre a normalização das relações comerciais com a China por conta do sentimento existente no Congresso: "esse ano será de ações restritas [...] ano que vem marcará o início de fato do jogo". O *lobby* dos grupos empresariais se focou, ao invés, em assegurar que o status de nação-mais-favorecida para a China seria aprovada (BUSINESS GROUPS..., 1997).

Dentro da administração, o USTR e o Departamento do Comércio buscavam que a normalização das relações com a China não fosse oferecida antes da negociação do seu acesso à OMC, caso contrário o país estaria menos disposto a fazer concessões. Havia, entretanto, interpretações distintas sobre a necessidade de que fosse aprovada a normalização das relações comerciais para que então houvesse acesso da China à OMC. Na verdade, muitos críticos (PUBLIC CITIZEN, 2000) afirmavam a relação entre aprovação do PNTR e entrada na OMC era falaciosa (chamada por eles de "big lie strategy"¹⁹) e utilizada apenas como estratégia da administração para fazer com que fosse possível obter ambos. O posicionamento da administração de que seria primeiro necessário negociar entrada da China na OMC para então normalizar foi criticado por alguns grupos empresariais, representados pelo Business Coalition for U.S-China Trade, que buscavam rápida aprovação da normalização das relações comerciais com a China. Para esses proponentes, era necessária uma negociação "séria" sobre a remoção da China da Jackson-Vanik para que então houvesse uma discussão "séria" sobre acesso a mercados. O Departamento do Comércio, entretanto, considerava problemática essa abordagem uma vez que "o Congresso [teria que ser] persuadido de que o pacote para entrada na OMC pela China compensaria o preço da perda do MFN" (OFFICIAL SAYS..., 1997, s.p., tradução nossa).

Observa-se em um *survey* feito pela US-China Business Council que o acesso da China à OMC e a normalização das relações comerciais eram prioridade, juntamente com o compromisso imediato da China em melhorar a transparência e expandir os direitos comerciais. Os membros do USCBC ressaltavam que o reconhecimento da China como membro da OMC não seria um presente, senão uma maneira de promover os próprios interesses comerciais dos EUA, mas que seria melhor aprovar a entrada da China o quanto antes. As divisões no seio da indústria não eram nesse sentido gigantescas, mas demonstravam, entretanto, grande grau de

¹⁹ Segundo Hufbauer e Rosen (2000), os oponentes estavam errados ao considerar a possibilidade de que os benefícios norte-americanos do acesso à OMC por parte da China pudessem ser obtidos mesmo com o MFN anual, uma vez que o artigo I do GATT-1994 requer que membros ofereçam tratamento de nação-mais-favorecida de maneira "imediata e incondicional" uns aos outros.

urgência na remoção da emenda Jackson-Vanik, por mais que houvesse uma minoria que considerasse que a administração deveria demorar o tempo necessário para que houvesse um bom acordo. Apesar do apoio dos grupos empresariais, alguns analistas congressionais afirmavam que a administração poderia dar um passo atrás em relação à sua estratégia de engajamento, tendo em vista as polêmicas envolvendo os financiamentos de campanha por parte da China e os poucos resultados em termos de concessões para acesso à OMC (CRS ANALYST SEES..., 1997). Esse posicionamento, ainda que não tenha se concretizado, mostra a necessidade do Presidente e da Casa Branca a se adequarem às distintas preferências dentro do Congresso norte-americano.

Dentro do Executivo, foram Sperling (NEC) e Podesta (*Chief of Staff*) que ficaram inicialmente encarregados de planejar a política dos EUA para a China no que diz respeito ao acesso à OMC. Ambos eram favoráveis à busca de ações contra os chineses de acordo com a Trade Law de 1974. Segundo Dolan (2002), a presença de Podesta como *chief of staff* era para garantir que Clinton conseguiria atingir um meio termo entre Democratas e grupos empresariais no que diz respeito ao posicionamento em relação à China. Ambos, entretanto, buscavam um posicionamento mais assertivo para com a China, posicionamento esse que preocupava Robert Rubin. Para o ex-diretor do NEC, sanções à China poderiam causar maior *stress* no mercado financeiro internacional, considerando a crise de 1997. Essa possível desvalorização, por sua vez, faria com que as exportações da China para os EUA se tornassem ainda mais atrativas. O USTR, por sua vez, sabia da dificuldade de utilizar sanções em vista da oposição dos grupos empresariais, que temiam retaliação por parte da China.

Samuel Berger, em seu discurso, também deixou claro seu posicionamento, como conselheiro de segurança nacional (NSC) a favor do contínuo engajamento com a China, a despeito do aparente enfraquecimento do consenso em relação “engajamento construtivo” para com a China dentro do Executivo (HARRIS, 1997). Além dele, também Albright acreditava que essa assertividade poderia causar um isolamento da China e colocar em risco a relação dos países na área de segurança, considerando que a corrosão das boas relações com a China poderia trazer tensões envolvendo Taiwan e a Coreia do Norte. O potencial dessas divisões, em 1998, poderia ser um posicionamento mal coordenado, sendo que de um lado havia proponentes de um posicionamento mais assertivo, baseado em sanções e, de outro, a busca de um posicionamento mais brando, se bem que baseado em aspectos comercialmente viáveis.

Para os que defendiam melhores relações comerciais com a China, o livre-comércio era a melhor maneira de estimular o governo a adotar reformas políticas liberalizantes e que

punições não iriam ajudar na melhoria do registro chinês em direitos humanos. Em 25 de junho de 1997 (propositalmente uma semana antes da formal passagem de Hong Kong para a soberania chinesa), a resolução que revogaria a cláusula NMF à China foi derrotada por 259 à 173. Um Democrata de Ohio, em desacordo, afirmou que “liberdade deveria significar mais do que a venda de fertilizantes” (CLYMER, 1997). Num movimento simbólico, os Republicanos montaram uma força tarefa para pensar em possíveis punições à China que não envolvessem sanções como forma de explicitar seu descontentamento com o registro de direitos humanos daquele país. As propostas incluíam 1) US\$ 40 milhões a mais para a Voice of America e Radio Free Asia para que transmitissem notícias sobre a China 24 horas por dia e 2) entre US\$ 5 e US\$ 10 milhões para a National Endowment for Democracy.

Em 1998, os grupos empresariais temiam outra onda de insatisfação contra a China. Ainda reverberavam as alegações de que a administração Bill Clinton permitiu que a Loral Space and Communications transferisse tecnologia militar para a China. Ainda assim, em 1998 sabia-se que estratégias que tinham como objetivo evitar a renovação do status de MFN para a China ofereceriam baixo retorno. Nesse contexto, o Executivo voltou a negociar um possível acordo para a concessão da status MFN permanente e abrir, dessa forma, o caminho para a entrada da China na OMC. Para evitar ainda mais divisões internas, em junho de 1998 o termo *nação-mais-favorecida* foi trocado por *normalização das relações comerciais*. Segundo a administração, o termo original era confuso porque implicava que a China estava recebendo melhor tratamento do que outros países. Alguns analistas acreditavam, entretanto, que seria difícil para a China aceitar oferecer concessões em favor de um acordo, visto que aparentemente o status quo lhes era favorável – os seus maiores parceiros comerciais já lhe haviam concedido status de NMF –, cabendo, assim, aos EUA mostrar à China o porquê de sua participação na OMC ser melhor do que a manutenção do status quo. Dentre os pontos ressaltados, cite-se: a possibilidade de sanções por parte dos EUA (Trade Act de 1974), que seriam diminuídas caso a China entrasse na OMC, apoio à candidatura de Taiwan, que poderia ameaçar o prestígio chinês caso a ilha entrasse primeira na organização do que a China e *lock in* de reformas econômicas, desejado pela ala reformista do governo.

Durante todo o ano de 1998, várias reuniões entre EUA e China foram feitas para lidar com o acesso da China à OMC em termos comercialmente viáveis, mas os encontros resultaram em pouco ou nenhum avanço. Por conta desses poucos resultados, havia certa divisão no USTR em relação à melhor forma de lidar com a China caso os acordos não avançassem em 1999. Alguns se posicionavam a favor da utilização de sanções (com algum apoio do Departamento

de Comércio) e outros a consideravam que os EUA não tinham alavancagem para utilizar sanções contra a China (ADMINISTRATION PREPARES..., 1999). Daley atacava a China por conta da falta de abertura de seu mercado, considerando-a corrosiva para o relacionamento entre EUA e China, mas esse discurso enfrentava uma grande barreira dentro da administração, que buscava não aplicar sanções (particularmente a Seção 301) à China, seja por medo de retaliação ou da desvalorização da moeda chinesa após a crise do leste asiático. Numa reunião do National Economic Council em outubro de 1998 o posicionamento de Daley, favorável a sanções – a despeito da decisão de não impor sanções à China ainda em outubro de 1998 – e que também era em boa parte compartilhado pelo USTR, encontrou grande resistência por parte do posicionamento do Departamento do Estado e do Tesouro, que acabaram prevalecendo. Acreditava-se, na verdade, que seria “muito pouco provável que os EUA sequer voltassem a aplicar sanções à China, escolhendo, para isso, outros meios” (DALEY ATTACKS CHINA..., 1998).

Segundo a Inside US Trade, o governo norte-americano talvez também estivesse dando mais ouvidos para os grupos empresariais norte-americanos que passaram a se mostrar favoráveis à entrada da China na OMC como um avanço em si mesmo, o que poderia significar um posicionamento mais flexível por parte desses grupos, que em sua maioria eram favoráveis à entrada apenas em bases comercialmente viáveis. Havia a possibilidade de deixar a China entrar na OMC e então buscar novas concessões uma vez que ela já fizesse parte da instituição. Apesar disso, a administração negava quaisquer redirecionamentos das preferências dos grupos industriais e não deixava de lado o discurso a favor do acesso da China em termos comercialmente viáveis: “nós não hesitaremos de nos certificar de que seremos tratados de maneira justa na China” (BARSHEFSKY SAYS..., 1999, s.p., tradução nossa), até mesmo por meio de sanções caso necessário. Para Barshefsky, a velocidade de acesso da China à OMC seria definida pelas concessões a serem feitas pelo país e seria definida pelos grupos empresariais norte-americanos (BARSHEFSKY SAYS..., 1999). Havia, assim, uma dúvida entre aplicar ou não sanções contra a China, mas fica claro que havia certa preferência em favor de não aplica-las por conta principalmente da oposição de grupos empresariais.

No começo de janeiro de 1999, China e EUA sentaram à mesa para buscar um acordo para a entrada do país asiático na OMC. Vários ramos do setor agrícola mostraram uma série de demandas para apoiar um futuro acordo. Essas demandas incluíam acesso a mercados e redução de tarifas, sendo que a oferta feita pelo EUA seria a de uma tarifa que correspondia a metade da tarifa que a China estava disposta a oferecer. A indústria de carne também considerou

as ofertas inaceitáveis, da mesma forma como os produtores de trigo exigiram que a China aceitasse o trigo produzido no noroeste dos EUA, que era restrito por conta de temores de que ele carregasse doenças causadas por fungos. Não se sabia, entretanto, se esses grupos lutariam contra o acesso da China com base nesses acordos iniciais que não haviam atendido a suas demandas (BARSHEFSKY SAYS..., 1999).

Em grande parte por conta da relutância do lado dos chineses em fazer concessões e dos próprios defensores dentro da administração, a partir de um posicionamento mais assertivo, o governo considerou a possibilidade de dar um passo atrás em suas demandas para fazer com que fosse possível chegar a um acordo ainda em abril, quando o primeiro-ministro chinês Zhu Rongji visitaria o país. Não havia indícios de que a China se engajaria nas negociações, até mesmo por conta da existência de um status quo favorável à sua não participação, como ilustrado anteriormente. Por conta disso, alguns grupos estavam dispostos a apoiar um acesso com base em poucas concessões somente para evitar as lutas anuais para renovação do status de nação-mais-favorecida. Importante notar, mais uma vez, que essa visão não era consensual e muitos grupos apenas apoiariam a China se houvesse considerável grau de avanço nas concessões chinesas. A aquiescência ou apoio por parte dos grupos empresariais era necessário para que houvesse uma “massa crítica” disposta a não lutar contra o acordo, motivo pelo qual o USTR basicamente perguntou aos representantes “onde eles tinham flexibilidade e quais demandas deveriam definitivamente ser mantidas” (US WORKS ON SCALING BACK..., 1999). Nesse contexto, Samuel Berger, do NSC, o USTR – apesar de um posicionamento mais assertivo anteriormente – e o Departamento do Tesouro se mostraram mais inclinados para um acordo imediato em vista justamente da necessidade de assegurar um bom relacionamento comercial com a China, considerando a tendência de crescimento do déficit comercial com os EUA.

Alguns críticos comentavam que a administração não tinha um plano estratégico para induzir a China a fazer as concessões, como o proposto em um projeto de lei que determinava que caso a China não fizesse as concessões necessárias, as tarifas aplicadas pelos EUA retornariam a níveis pré-Rodada do Uruguai. Essa seria uma das formas de dar cobertura política aos congressistas com ressalvas à normalização das relações comerciais com a China, mas a esse projeto apenas alguns funcionários do USTR mostraram apoio. Havia uma série de questões que deveriam ser tratadas pelo governo, principalmente relacionadas a empresas que sofriam com a liberalização do mercado chinês e que eram opostas a um acordo rápido.

No Congresso, Democratas mais liberais se posicionaram contra um possível acordo enquanto os novos Democratas se aproximaram mais do posicionamento do Presidente. Entretanto, a administração não havia publicado sua estratégia para obter a aprovação do PNTR até maio de 1999. Em adição, houve apenas comentários gerais sobre a necessidade de suporte de Republicanos com histórico de apoio ao livre-comércio e, ainda assim, não havia um plano de ação concreto por parte da administração. No âmbito dos grupos de interesse, a Boeing, interessada em desbancar a Airbus nas exportações à China, lideraria o esforço de *lobby* como forma de mostrar para os chineses sua determinação em auxiliar o acesso da China à OMC e evitar possíveis retaliações por conta da falta de ação. Entretanto, apesar do *lobby* a favor da normalização por parte das empresas lideradas pela Boeing, não havia, naquele exato momento, um apoio total por parte dos grupos empresariais, uma vez que um possível acordo com a China ainda estava em fase inicial e a administração também não oferecia a quantidade de informação necessária para que os grupos considerassem o quanto seus interesses estariam sendo abarcados pela negociação (BARSHEFSKY...,1999). Assim que o acordo ficou pronto, o Business Roundtable enviou uma carta assinada por 150 CEOs estimulando Clinton a buscar o acordo com a China.

Muitos oficiais, incluindo Charlene Barshefsky, apoiados por oficiais do Departamento do Estado e do NSC, acreditavam que caso não houvesse um acordo a China poderia se retrair de algumas das suas promessas de abertura de mercado. Alguns também acreditavam que a posição de Zhu Rongji – primeiro-ministro e principal negociador com os EUA – como reformista seria enfraquecida caso ele voltasse para o país sem um acordo comercial. Outros, como John Podesta, *chief of staff*, e Gene Sperling, do NEC afirmaram que caso Clinton fechasse um acordo naquele momento, uma tempestade de ressentimento contra a China iria ressurgir, sendo que os opositores iriam criticar duramente a falta de capacidade de Clinton de buscar maiores concessões por parte da China. Ambos viam com ansiedade o contexto em que se situava a negociação, marcada por um revigorado sentimento de repúdio em relação à China, resultado principalmente a deterioração do registro de direitos humanos desse país, acusação de roubo de segredos nucleares dos EUA (obtenção da ogiva W-88) e, mais uma vez, alegações de que os chineses influenciaram as eleições presidenciais de 1996. Isso fez com que esses dois representantes compartilhassem da visão de que seria necessário chegar a um acordo “espetacular” ou caso contrário não haveria nenhum acordo. Barshefsky e seus aliados eram contra, acreditando que um posicionamento mais duro poderia levar a China a abandonar as

negociações e acreditar que nenhum acordo seria possível. (BLUESTEIN, 1999). A divisão na burocracia foi corroborada por Clinton, em *My Life* (2004, s.p. tradução nossa):

Charlene Barshefsky me contou que os chineses haviam vindo de longe para fechar um acordo e que nós deveríamos fazê-lo enquanto Zhu estivesse nos EUA, para evitar seu enfraquecimento na China. Madeleine Albright e Sandy Berger concordavam. O resto do time econômico, Rubin, Sperling, Summers e Daley, junto com John Podesta e Larry Stein, discordavam. Eles acreditavam que sem maior progresso, o Congresso iria rejeitar o acordo e colocar um fim na entrada na China na OMC.

Para sustentar a busca pela participação na OMC, a China fez uma série de propostas, incluindo ofertas para reduzir tarifas, permitir a participação de empresas estrangeiras na indústria de telecomunicação da China, diminuir restrições em produtos agrícolas estrangeiros, como é o caso da soja e frutas cítricas norte-americanas e garantir bancos de outros países maior liberdade operar na China. Além disso, muitas das mudanças que a China propôs seriam adotadas até 2005, ao invés de um período de *phase out* mais longo. Pela primeira vez os chineses estavam falando em diminuir as barreiras sobre produtos agrícolas, bem como restrições de que a distribuição de produtos por meio de companhias estatais (SANGER, 1999a).

A busca do acordo já em 1999, apesar das ressalvas por parte da China e do fato de que haviam, de fato, poucas barreiras comerciais aos produtos chineses, sendo que sua entrada na OMC traria poucos avanços no que tange esses aspectos, ocorreu em parte pelo reconhecimento de que se ele não ocorresse naquele momento, seria possível retomar as negociações apenas dentro de alguns anos, na administração que se seguiria à de Clinton. Além disso, apesar de o discurso da administração ser sobre o aumento das exportações através do PNTR, na verdade os maiores benefícios seriam em termos da possível diminuição das fricções comerciais entre os países e acesso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, que até aquele momento havia declarado 23 vitórias de 25 para os EUA. Além disso, a própria personalidade de Rongji Zhu, um político reformista e com profundos interesses na entrada da China na OMC, favoreceu o clima de negociação.

Apesar das expectativas, EUA e China não chegaram a um acordo, em parte por conta da própria divisão existente dentro do Executivo com relação ao melhor caminho a ser trilhado nas relações com o país asiático frente a um Congresso hesitante. Segundo um oficial: “todos nós sabemos quais seriam as manchetes caso um acordo tivesse sido negociado com os Chineses na última quinta: ‘Clinton se entrega aos chineses’”. Clinton, por sua vez afirmou: “eu disse a ele [Zhu] francamente que meus conselheiros estavam divididos, mas que poderíamos trabalhar

durante toda a noite caso fosse importante ter o acordo concluído enquanto ele estava nos Estados Unidos” (CLINTON, 2004, s. p., tradução nossa). Outros acreditavam que faltou à administração “coragem” para entrar em um acordo num ambiente político doméstico marcado pelo sentimento anti-China, história considerada falsa por Clinton em sua autobiografia. Entretanto, o Presidente havia de fato incluído em suas propostas limitar a exportação de produtos têxteis chineses por cinco anos como forma de atrair a atenção dos Democratas. Um negociador, por sua vez, afirmou que “alguns oficiais familiarizados com as negociações afirmaram que, distraído por Kosovo, Clinton não deu instruções claras aos seus negociadores acerca de quanto o acordo com a China era desejado ao fim das negociações” (KAISER; MUFSON, 1999, s.p., tradução nossa). Para Dolan (2002, p. 311, tradução nossa), “Sperling e Podesta aconselharam o Presidente a pedir concessões que estavam além daquilo que a China estava disposta a considerar”.

De fato, a falta de coordenação por parte de Clinton não foi notícia esporádica entre os grandes jornais dos EUA. David Sanger, do New York Times defendeu que que,

Conforme o debate se desenvolvia dentro da Casa Branca, Clinton estava ocupado com outras coisas. Ele conversou com Barshefsky apenas esporadicamente; ela fez uma viagem de última hora para Pequim na semana passada sem uma noção clara sobre o que o Presidente queria. Houve poucos encontros para preparar o Presidente para um encontro com Zhu. Dentro na Casa Branca houve menos preocupação em conversar sobre os perigos de uma China fraca do que dos perigos de um acordo que os sindicatos, os Democratas liberais ou Senadores de estados produtores de têxteis [...] poderiam utilizar para se opor ao acordo (SANGER, 1999b, tradução nossa).

Faltou tanto coordenação quanto participação ativa do Presidente. As propostas de Podesta e Sperling, que antes haviam sido suprimidas dentro do NEC abaram voltando à tona por conta da falta de participação e esclarecimentos por parte do Presidente, mas também por conta da fragilidade institucional do próprio NEC e da dificuldade de superação de entraves sem a ascensão de um ator pivô. Enquanto havia grupos de interesse com forte conexão com a Casa Branca que poderiam se opor a um acordo, como era o caso de Hollywood, que se mostrou relutante aos limites sobre importação de filmes ocidentais por parte da China (SANGER, 1999a), não há como afirmar que esse motivo tenha sido primordial na decisão do governo em não ir adiante nas negociações.

Apesar de essa hipótese ter sido desmentida por Clinton, o que ocorreu de fato é que o Executivo temia a assinatura de um acordo que não fosse aceito pelo Congresso. Após o fracasso das negociações, Sperling e Barshefsky buscaram apaziguar os ânimos dos grupos pró-livre comércio que se sentiram prejudicados pela ação do governo. Entretanto, Após a reunião

no começo de abril, a China passou a querer voltar atrás em relação ao que havia sido negociado, como uma tática, segundo a administração, para evitar concessões adicionais no futuro. O atentado à embaixada chinesa em Belgrado atrasou o recomeço das negociações e empurrou as expectativas de retomada para o outono, momento no qual as perspectivas de aprovação do PNTR eram menos pronunciadas. Esforços contínuos para negociar um acordo de acesso da China à OMC em bases comercialmente significativas chamaram atenção de Gephardt, importante elemento do grupo mais liberal dos Democratas, que demonstrou certo interesse nos esforços da administração. Após as dificuldades no relacionamento bilateral depois dos bombardeios, Dolan (2002, p. 318) afirma que por conta da necessidade tratar de modo mais delicado as relações entre os países, Clinton delegou primazia sobre as negociações para o USTR, notícia recebida com alívio pelos grupos empresariais, considerando que essa instituição tinha mais vias de acesso à sociedade civil.

Após abril, Zhu desmentiu que havia negociado algumas das concessões que supostamente teriam sido oferecidas pela China, bem como desmentiu que elas estivessem asseguradas. Para ele, a administração havia publicado muitos documentos e feito discursos que afirmavam que a China estava de acordo, quando na verdade não estava. Assim, imaginou-se que, após a volta de Zhu para a China, havia-se perdido a chance de chegar a um acordo com os chineses acerca da entrada na OMC.

Entretanto, os grupos empresariais pressionaram o governo para retomar as negociações com a China em favor de sua entrada na OMC. No final de agosto de 1999, Clinton enviou uma carta a Jiang, primeiro ministro chinês, pedindo que ambos utilizassem o encontro da APEC para retomar as negociações. O governo estava disposto a chegar a um acordo com a China ainda no ano de 1999, para evitar deixar discussões do tipo para o ano de eleição.

A busca pela retomada das negociações pelos EUA em novembro de 1999 mostrou uma atitude diferente daquela tomada em abril, quando, apesar das concessões por parte da China, Clinton não fechou um acordo. A questão era a de que, em setembro, quando buscou-se retomar as negociações, não se sabia ao certo se a China ainda estava interessada no acordo (SANGER, 1999d). A intenção era a de fazer com que os chineses e os norte-americanos obtivessem um acordo até antes do início das reuniões da OMC em Seattle. Apesar dos temores da administração em vista da oposição por parte de algumas indústrias norte-americanas, como a de produtos têxteis e de vestuário, que se opunham a um acordo com a China, a maioria das empresas norte-americanas e o setor agrícola eram plenamente favoráveis ao acordo. “Quando

for votada, o acordo com a China passará com folga na Câmara, pois o acordo é visto como sendo extremamente positivo para os EUA [...] Nós obteremos novas oportunidades [...] Apenas os que se posicionam ideologicamente contra a China irão se opor” (KAISER; MUFSON, 1999, s.p., tradução nossa).

O acordo entre EUA e China foi finalmente fechado em 15 de novembro de 1999, sendo as áreas mais sensíveis as de telecomunicações, têxteis e serviços financeiros. Gene e Barshefsky conseguiram obter proteção contra dumping e aumentos abruptos de importações, o que fez com que a administração ganhasse o suporte de Sander Levin (D-MI). Os negociadores dos EUA buscaram que a China permitisse a aquisição de certos provedores de serviços de telecomunicação, uma proposta originalmente oferecida por Zhu em abril de 1999, mas que sofreu resistência da China dessa vez. Foi também difícil negociar o período de *phasing out* das tarifas sobre produtos têxteis e o maior acesso ao mercado chinês de serviços bancários e de seguros. Os chineses, entretanto, temiam que os americanos não fossem se comprometer em aprovar o acordo, pois consideravam que os EUA queriam um acordo do tipo tudo ou nada.

Na China, Zhu e seu negociador-chefe, Long Yongtu foram tratados como traidores pelos conservadores em seu país, que os acusaram de fazer muitas concessões aos EUA. Uma vez fechado o acordo com a China, restava à administração pressionar para fazê-lo ser aprovado por um Congresso receoso em relação àquele país. Ao Presidente em particular restava a necessidade de uma campanha de apoio incondicional ao acordo, o que de fato veio próximo à votação. Diferentemente da concessão anual do status de nação-mais-favorecida, na qual era necessário que dois terços do Congresso rejeitasse a proposta para contornar o veto presidencial, com relação ao acesso da China à OMC, apenas uma maioria simples seria capaz de acabar com quaisquer emendas à lei Jackson-Vanik.

Democratas no Congresso insistiam em ligar o acesso da China a questões de direitos humanos e não-proliferação. Outros grupos voltados para o direito dos trabalhadores se posicionaram prometendo “um imenso esforço de *lobby*”. O diretor do Global Trade Watch, da Public Citizen, Lori Wallachi prometeu uma “enorme coalizão” se mobilizando para parar o NFM permanente. Havia a preocupação de que com o acesso da China à OMC a alavancagem dos EUA em direitos humanos se esgotaria: “Acredito que nunca mais os membros do Congresso aplicarão sanções à China após a aprovação do status permanente de nação-mais-favorecida [...]”, disse Pelosi, um congressista contrário à aprovação (PELOSI..., 1999).

Contava ainda o fato de que, com a eleição de Al Gore próxima, era necessário ter o maior cuidado para não alienar os sindicatos por conta do apoio que dariam à eleição de 2000.

Entretanto, mesmo alguns Democratas estavam receosos de votar contra a China em vista dos possíveis benefícios econômicos do seu acesso à OMC. Em outras palavras, os Democratas em geral não fariam desse um teste decisivo. O próprio Gephardt, apesar de se posicionar contra a lei, deu a entender através de seus discursos que ele não influenciaria os Democratas a votarem contra. O congressista não acreditava que essa seria uma questão a ser tratada de maneira conjunta ou um posicionamento comum a ser levado a cabo pelo líder do partido Democrata do Congresso. Podemos mesmo dizer que Gephardt se opôs à lei “por pouco” uma vez que até o começo de abril de 2000 o congressista associava seu voto a medidas que pudessem servir de alternativa à MFN, o que deu a esperança de um compromisso com o representante (GEPHARDT..., 2000). Já os grupos empresariais, como o BRT e o USCC, afirmaram que dariam “bônus” para os que votassem a favor do PNTR e que os que não votassem “o fariam por sua própria conta e risco”.

Após a renegociação de um acordo para a entrada da China da OMC, a administração também se mostrou totalmente engajada na luta para passar o PNTR pelo Congresso. Daley, que havia sido favorável a sanções para com a China devotava cerca de 90% do seu tempo promovendo o acordo (URBINA, 2000). Sperling afirmou: “eu não planejo gastar cinco minutos no que quer que seja que não diga respeito a um esforço total para aprovar o PNTR em ambas as casas do Congresso” (URBINA, 2000, s.p., tradução nossa). Para lidar com demandas específicas, Sperling disse que o acordo bilateral teria cláusulas rígidas contra *dumping* e surtos de importação com o objetivo de reforçar o apoio do congresso ao PNTR. Também haveria uma proteção especial contra surtos de importação no setor têxtil e um acordo prevenindo transferência forçada de tecnologia. Além do mais, Sperling acreditava que seria muito difícil justificar um voto contrário ao PNTR por conta de seus impactos positivos sobre o setor agrícola e empresarial dos EUA.

Barshefsky havia afirmado que “nós [a administração] consultamos de perto os grupos sindicais e acreditamos que esse acordo realmente lidou com as preocupações levantadas durante o curso dessas consultas” (SWEENEY..., 1999, s.p., tradução nossa). Entretanto, essa afirmação entra em contradição com o discurso dos sindicatos e com o fato de que anteriormente representantes sindicais haviam abdicado de sua cadeira na ACTPN justamente

por conta da falta de representatividade, estimulando discursos favoráveis à reforma do conselho. Sperling, por sua vez, afirmou que o grau no qual os grupos de direitos humanos defendiam o acordo “muito enfraqueceria a afirmação de que esse seria um sacrifício dos direitos e liberdades de uma forma geral” (SWEENEY..., 1999, tradução nossa). Essa afirmação veio após a Human Rights Watch afirmar que o acordo era bem vindo ao aumentar a pressão para maior abertura, liberdade e melhores direitos dos trabalhadores na China. A administração conseguiu, assim, “enquadrar” os grupos de direitos humanos (SWEENEY..., 1999).

Além disso, enquanto Friends of Earth e Sierra Club se posicionaram contra o PNTR, a maioria dos grupos de proteção do meio-ambiente não se mostraram interessados em participar de uma possível coalizão, primeiro porque essa não era sua prioridade no momento e segundo, porque, existia a percepção de que na verdade a participação da China na OMC poderia auxiliar na melhoria das padrões ambientais da China, ao criar a possibilidade de utilização do mecanismo de solução de controvérsias para aplicação da Convenção sobre Comércio e Espécies Ameaçadas, por exemplo (SIERRA CLUB..., 2000).

Ainda assim, tão próximo da eleição nada era absolutamente certo. Algumas questões tornavam a votação do acordo ainda mais delicada: 1) Al Gore parecia em alguns momentos hesitar em relação ao seu apoio ao acordo, 2) o US Chamber of Commerce havia declarado que daria seu apoio a um candidato Republicano, Baron Hill, de Indiana, o que reforçava a necessidade de contar com a contribuição dos sindicatos que se opunham ao acordo com a China. 3) comércio era um dos pontos mais fracos e causa de maiores divisões dentro do partido Democrata. Havia a preocupação de que muitos Democratas que haviam votado para a renovação do status NMF para a China não votariam em favor do PNTR. Em outras palavras, Clinton teria que de alguma forma apaziguar os interesses do eleitorado Democrata. Por isso, ao mesmo tempo que buscava dar suporte à entrada da China na OMC, a administração anunciou, em janeiro de 2000, que iria introduzir uma resolução na ONU condenando os abusos aos direitos humanos por parte da China. O interesse seria justamente mostrar para o Congresso que a negociação do acordo comercial não significava que questões de direitos humanos não eram importantes. Robert Rubin certa vez disse, “nós negociamos com a China para avançar nossos interesses nacionais, mas isso não significa que tenhamos que esquecer de nossos princípios” (KAGAN, 2000, s.p., tradução nossa).

O secretário do comércio Bill Daley afirmou que haveria a possibilidade de que o PNTR fosse acompanhado de outros aspectos além dos meramente comerciais, posição pouco querida

pelos grupos empresariais. Daley também reforçou que o acordo não significaria que os EUA não criticariam aspectos de direitos humanos ou deixariam de lado questões comerciais pendentes. Além disso, houve demandas para a criação de um comitê dentro do Congresso e do Executivo para monitorar a implementação das obrigações de direitos humanos da China, bem como de suas obrigações comerciais. Mecanismos de monitoração como alternativas para o MFN anual eram necessários para obter o apoio de representantes como Gephardt. Barshefsky, entretanto, buscava um mecanismo que não prejudicasse o apoio Republicano ao PNTR (UNIONS..., 2000).

Novamente, alguns congressistas, como Dick Armey (R-TX), afirmaram, no entanto, que o apoio cada vez maior a favor da legislação faria com que não fosse necessário desenvolver novas medidas para lidar com problemas específicos levantados pelo Congresso e que a lei poderia ser apresentada ao congresso sem emendas. Entretanto, por conta dos diversos aspectos que eram passíveis de críticas no comportamento chinês, Sander Levin (D-MI) propôs, em vista disso, um *framework* para monitorar o cumprimento por parte da China de suas obrigações comerciais e proteger o mercado dos EUA contra bens comercializados de bens comercializados de maneira considerada injusta. Os sindicatos rapidamente consideraram a proposta de lei ineficiente (UNIONS REJECT..., 2000). Outras demandas que poderiam surgir eram relacionadas à provisão de mais fundos para o *Trade Adjustment Assistance* (TAA) e outros mecanismos de revisão com a possibilidade de sanções à China.

Apesar da difusão de que os benefícios econômicos da entrada da China na OMC fossem potencialmente grandes para agricultores, empresas manufatureiras, companhias de seguro e outros segmentos do empresariado norte-americano – se bem que críticos fossem enfáticos ao afirmar que na verdade não haveria sensível aumento de exportações para a China, sendo esse mais um dos elementos da “big lie strategy” da administração (PUBLIC CITIZEN, 2000) –, o que de fato permitiu a mobilização desses atores foram os custos potenciais da não-participação ou da retaliação por parte da China caso houvesse imposição de sanções. Isso contribuiu para que, como indicado, os grupos empresariais se agrupassem, aumentassem seus gastos e passassem a exercer grande pressão a favor da melhoria das relações comerciais entre EUA e China. A Boeing liderou esse processo após ter perdido contratos bilionários com a China para a Airbus por conta das dificuldades na relação comercial entre os dois países. No ano de 1999 essa presença dos grupos empresariais era ainda mais importante em vista da relevância das contribuições para a campanha eleitoral do ano seguinte.

Dentro da indústria o Business Roundtable devotou US\$ 6 milhões e o US Chamber of Commerce US\$ 3 milhões para a causa e, em março de 2000, os grupos empresariais estavam atingindo 44 Republicanos e 65 Democratas. Outros afirmam que se tratou de um esforço de *lobby* um pouco mais modesto, de US\$ 8 milhões, mas ainda assim foi a campanha mais cara já feita pelo setor corporativo, segundo o New York Times. A USCC visou 66 distritos, ameaçando que os congressistas que votassem “errado” iriam pagar o preço. Os grupos lançaram um esforço chamado por eles de “grass-tops” para obter apoio por parte dos empresários locais para conscientizar seus representantes. Essa nova tática de *lobbying* foi uma forma de os grupos empresariais se adaptarem à mobilização *grassroots* dos grupos *fair trade*. Além disso, vale ressaltar que um esforço de mobilização da administração a favor de relações normais com a China vem desde o começo do governo Clinton, sendo que o Business Coalition for US China Trade de fato começou a fazer *lobby* a favor desse objetivo na metade da década de 90. Essa coalizão, mas especificamente a Boeing, a Motorola e a General Electric, se posicionaram inequivocamente a favor do PNTR (VELUT, 2009).

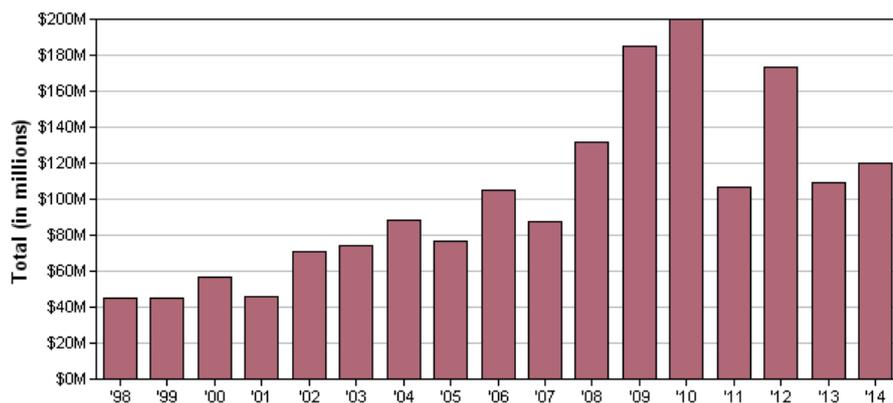
Ao mesmo tempo, como dito por Shoch (2001), desde meados do segundo mandato de Clinton as indústrias de alta tecnologia passaram a participar com mais ativismo de questões de política comercial, buscando “amortizar altos custos fixos e se beneficiar [...] através da expansão dos mercados externos através ou de exportações ou de investimento direto” (SHOCH, 2001, p. 230, tradução nossa), reforçando os compromissos de Clinton perante o setor e perante a liberalização comercial. Esse setor se engajou como muito mais força durante os debates envolvendo a normalização das relações comerciais com a China do que no *fast-track*, por exemplo. As duas coalizões de empresas de alta-tecnologia que mais fizeram *lobby* em favor da normalização fora: 1) US High-Tech Coalition on China e 2) Internet Coalition for China PNTR. Essas empresas usaram seu poder financeiro para influenciar o Congresso. Segundo Shoch (2001, p. 239), de uma contribuição de pouco mais de US\$ 9 milhões em 1997-1998, atingiu-se a meta de quase US\$ 24 milhões em 2000.

O *lobby* da indústria contava com uma forte campanha de comunicação, coordenado pelo Business Roundtable. A campanha para aprovação do PNTR foi tão custosa (15 milhões) que custou quase o dobro dos gastos com o NAFTA (8 milhões). As contribuições para financiamento de campanha do BRT em 1999-2000 foram 25% maiores que em 1997-1998 e 32% maiores que em 1995-1996 (PUBLIC CITIZEN, 2000). Dentro da Casa Branca, houve o que o Public Citizen chamou de “o maior esforço legislativo da Casa Branca feita nos últimos anos; maior ainda do que o *health-care* e o NAFTA” (VELUT, 2009, p. 216, tradução nossa).

As empresas de alta tecnologia que haviam participado apenas de maneira tímida na batalha eleitoral para a aprovação do *fast-track* tiveram papel de destaque no *lobby* a favor da aprovação do acordo comercial que daria à China o PNTR (SHOCH, 2001, p. 230).

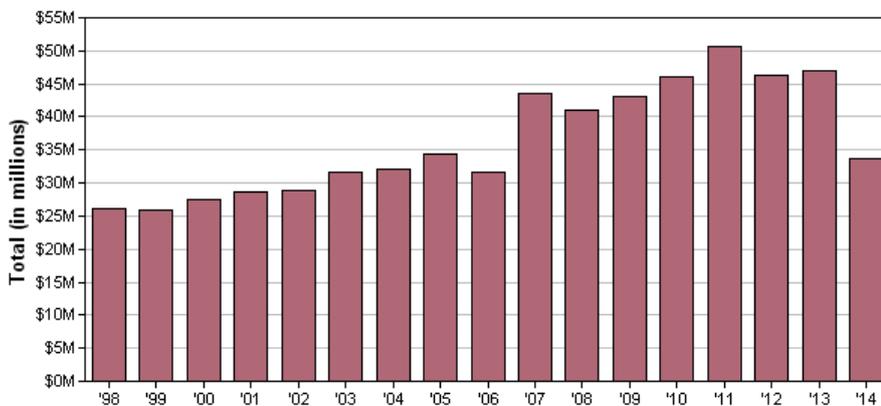
Além disso, diferente dos sindicatos e das então chamadas grandes empresas, as empresas de alta-tecnologia não tinham grande lealdade partidária, e poderiam oferecer importantes contribuições para ambos os partidos (ALVAREZ, 2000). Segundo Shoch (2001) essas empresas também aumentaram sua atividade política e reforçaram a possibilidade de aprovação do PNTR. Duas coalizões em particular se destacaram: US High-Tech Coalition on China e 2) Internet Coalition for China PNTR. Os financiamentos de campanha desses grupos de alta-tecnologia cresceram em forma de cogumelo desde 1997.

Gráfico 7 – Lobby anual das associações comerciais (1998-2014)



Fonte: Open Secrets (2015).

Gráfico 8 – Lobby anual dos sindicatos (1998-2014)



Fonte: Open Secrets (2015).

Ilustração 14 – Exemplo de gastos por parte dos grupos pró-PNTR (2000)

U.S. Chamber of Commerce	\$9.66 million
Boeing	\$4.24 million
American Council of Life Insurers	\$3.7 million
Business Roundtable	\$2.94 million
Motorola	\$2.89 million
Microsoft	\$2.33 million (est.)
American International Group	\$1.7 million
American Farm Bureau	\$1.5 million
American Electronics Institute	\$1.5 million (est.)
Business Coal. US China Trade	\$240,000 (est.)
Caterpillar	\$220,000
Farmland	\$140,000

Fonte: Public Citizen (2000)

Além dos milhões em financiamento de campanha oferecidos pelos grupos empresariais nas eleições de 1996 e dos esforços milionários de comunicação, dentro do Congresso os grupos empresariais mantinham os melhores lobistas. O ex-Secretário de Estado Henry Kissinger tradicionalmente se opunha a quaisquer sanções contra a China, ele mesmo se tornando o conselheiro do Business Coalition for US-China Trade. Da mesma forma, Alexander Haig, Secretário de Estado durante o governo Reagan também se posicionou a favor do comércio com a China, sendo inclusive o conselheiro editorial do “Guia Oficial” para investidores norte-americanos com interesse de fazer negócios com a China (URBINA, 2000).

Em contrapartida, quando o setor empresarial já tinha uma campanha armada e em execução, a AFL-CIO ainda estava montando a sua campanha, o que fazia muita diferença, uma vez que o principal diferencial dos sindicatos era o *lobby grassroots*, uma vez que em termos de financiamento seus números estavam bem aqui ao das indústrias (Ilustrações 13 e 14). Segundo um relatório do Public Citizen, só as doações da BRT entre janeiro de 1999 e maio de 2000 (US\$ 58 milhões) ultrapassavam duas vezes o valor das contribuições de todos os sindicatos no mesmo período (US\$ 31 milhões). Diferentemente do que ocorreu com o *fast-track* e com o NAFTA, os empresários se anteciparam à votação da lei como forma de aumentar a efetividade de seu *lobby* (BABINGTON; VITA, 2000). Os sindicatos e seus apoiadores, incluindo o Family Research Council, gastaram cerca de US\$ 2 milhões em marketing para se opor ao acordo. (KAHN, 2000). Em termos de discurso, a estratégia de *framing* continuava e a China era associada a todos os tipos de atrocidades e desrespeito aos direitos humanos, da mesma forma como o *fast-track*, por exemplo, havia disso relacionado a problemas de segurança alimentar. Wolf, por exemplo, afirmava que quanto mais comércio, mais força teria

a ditadura chinesa. A mobilização das uniões sindicais para contrapor o PNTR foi um dos mais vigorosos já levados a cabo por esses atores. Ainda assim, os esforços de criação de coalizão entre esses atores não foram homogêneos, enquanto sindicatos e o Public Citizen tinham o interesse de montar coalizões, o mesmo não necessariamente ocorria com os grupos de direitos humanos e ambientais.

Além da pressão dos grupos empresariais e das possibilidades de criação de métodos para análise do cumprimento, por parte da China, dos acordos comerciais com os EUA, a Casa Branca ainda pressionava afirmando que se o Congresso rejeitasse a aprovação do PRNT, a China seria de qualquer maneira aceita na OMC e estaria em plenos direitos de cancelar as promessas de abertura feitas às empresas norte-americanas. Assim, não seria o voto a favor do PNTR que penalizaria o trabalhador norte-americano. Lui Xiaoming, chefe da missão chinesa nos EUA, afirmou que cada vez maiores membros acreditavam que o acordo com a China seria um “bom negócio”. Ao mesmo tempo, Democratas afirmavam que a prontidão por parte dos Republicanos em tentar cooptar Democratas a favor do PNTR era reflexo de jogos políticos para dividir o partido do Presidente e seus aliados tradicionais. (DEWAR; BURGESS, 2000). Para Shoch (2001), entretanto, os Democratas buscaram uma posição mais moderada em vista da proximidade das eleições de 2000 com o objetivo de atingir o centro do espectro político enquanto enquadrando os Republicanos como extremistas de direita.

Charlene Barshefsky afirmou que sem o PNTR os EUA dariam espaço para seus rivais comerciais obterem a parcela do mercado chinês que caberia aos norte-americanos. A embaixadora também acentuou que a credibilidade dos EUA seria abalada caso, mesmo após intensas concessões dos chineses o país dissesse “não” ao acordo. O acordo, além disso teria consequências em termos de segurança internacional, visto que iria contra a vertente mais conservadora do governo chinês, que era contra a participação do país na OMC. Nisso residia o foco do governo nas possibilidades de *lock in* de reformas econômicas e políticas dentro da China, ou seja, através do enfraquecimento da vertente conservadora do PC e fortalecimento da vertente reformista. Assim, ao invés de uma relação abstrata entre comércio e reformas políticas, a administração tinha um posicionamento mais contundente em relação às externalidades do acordo em termos de segurança ao afirmar que o acordo iria prejudicar os “linha dura” do PC China (BERGER; SPERLING, 2000).

Ainda mais do que havia sido o caso durante o *lobby* em favor do NAFTA, Clinton decidiu dedicar uma parcela relevante de seu tempo para pressionar o Congresso, trabalhando em conjunto com os líderes empresariais e fazendo discursos públicos de apoio à China. A

administração tinha o interesse de votar o acordo o mais rápido possível, ainda no começo de março de 2000, pois havia a preocupação de que quanto mais demorado fosse o processo, maior dúvida haveria no que diz respeito ao seu sucesso. O ambiente legislativo dava amplo espaço para práticas de *horse-trading* e *pork-barrelling* envolvendo questões completamente dissociadas do assunto, como, por exemplo, a instalação de gasodutos. Além disso, foi possível ao Presidente considerar o acordo como uma questão de comércio exterior e de segurança nacional, alavancando sua possibilidade de sucesso ao também fazer uso da estratégia de *framing*. A legislação, que inicialmente poderia passar sem emendas, deixou essa opção em aberto, de acordo com a necessidade de cooptar congressistas indecisos para fazer com que fosse possível criar uma coalizão vencedora mínima e fazer a legislação ser aprovada. Ao mesmo tempo, talvez por conta de um senso de urgência para a participação da China na OMC, associações ou empresas cujas demandas não se refletiram completamente no acordo não haviam expressado críticas até fins de novembro de 1999 (ADMINISTRATION..., 1999), ou expressaram apoio ao PNTR, como a PhRMA (Pharmaceutical Research and Manufacturers of America).

Além das ligações telefônicas e encontro com congressistas, o Presidente viajou por diversas vezes para encontrar com representantes dos grupos empresariais, incluindo a viagem feita para San Jose, Califórnia, para encontrar executivos de indústrias do “Vale do Silício”, depois indo para o meio-oeste, onde daria cobertura política para dois congressistas em troca de seus votos a favor do PNTR. Alguns críticos ressaltam também o fato de que Clinton até mesmo utilizou o funeral de um cardeal para fazer *lobby* em favor do PNTR ao convidar os congressistas presentes a voltar para Washington a bordo do Air Force One, onde ele buscava sutilmente cooptá-los a votar a favor do PNTR (PUBLIC CITIZEN, 2000). De fato, o PNTR ganhou prioridade em relação a outras questões envolvendo comércio, como o CBI-Africa. As principais agências do Executivo foram apontadas para auxiliar a administração a obter o PNTR. O Presidente continuamente afirmava que não conceder acesso da China à OMC seria um erro de proporções históricas e que esse seria um momento adequado para estimular transformações políticas na China num período no qual o país ameaçava o uso da força contra Taiwan caso a ilha continuasse postergando as negociações para reunificação à porção continental do país. Para contornar a oposição, Clinton fez uso dos vastos recursos da administração, alocando diversos secretários e assessores para fazer *lobby* a favor do acordo com a China.

William Daley serviu de *liason* com as indústrias norte-americanas, principalmente as de alta tecnologia e no começo de janeiro de 2000 se reuniu com enorme frequência com membros da indústria. Alguns afirmavam que ele fez 20 visitas de *lobby* na Câmara e fazia cerca de 20 ligações telefônicas por dia para tentar atrair novos apoiadores apenas no mês de março de 2000. Madeleine Albright, Larry Summers, Barshefsky, Samuel Berger e Gene Sperling se reuniam semanalmente para discutir sobre a China (DALEY PUSHES..., 2000), além de Lloyd Bentsen (que teria feito cerca de 64 ligações e 85 visitas cara-a-cara no total), do secretário de agricultura Dan Glickman e de outros membros do Executivo. Até mesmo membros do complexo de segurança, que deveriam focar seus discursos nas questões de segurança então latentes, reservaram espaço para apoiar o PNTR (PUBLIC CITIZEN, 2000). O Presidente criou uma “Sala da China” na Casa Branca (que na verdade era um “war room”, mas que não foi chamado de tal para evitar alusões ao NAFTA), com o objetivo de coordenar o processo e focou suas energias e discursos na empreitada. “O esforço em curso é mais substancial do que qualquer outro que eu já tenha visto nos meus sete anos de Casa Branca”, disse Samuel Berger, do NSC. (BABINGTON; VITA, 2000).

Havia pressa para a votação do PNTR. “Eu sempre acreditei que se não formos capazes de resolver essa questão até maio [de 2000], seria muito difícil de levá-la para frente e acho que todos os envolvidos concordam com essa conclusão”, disse o então secretário do Comércio William Daley (DALEY..., 2000, s.p., tradução nossa). A cada dia o *lobby* dos sindicatos se fortalecia, principalmente tendo em vista o fato de que, com o fracasso do encontro da OMC em Seattle, os grupos anti-livre-comércio ganharam novo alento em sua luta contra o PNTR. Ressalte-se que, chegando a data limite para renovação anual do status de nação-mais-favorecida, muitos acreditavam que a Câmara, caso tivesse que escolher entre renovar ou não o status, ou normalizar de maneira permanente o comércio com a China, escolheria o caminho mais fácil, que passaria longe do acordo permanente. Além disso, oponentes afirmavam que votar a renovação do status de nação-mais-favorecida ao invés de garantir a normalização das relações comerciais com a China seria uma opção legal de acordo com as regras da OMC, o que levou a uma grande discussão tanto dentro da administração quanto fora dela. Mesmo os oficiais do governo afirmaram que “a renovação das relações comerciais com a China não é expressamente mencionada no acordo da OMC [...] mas o Presidente se comprometeu a buscar a normalização das relações comerciais” (CHINA..., 1999, s.p., tradução nossa).

Para dar um senso de urgência entre os apoiadores e evitar procrastinação no que diz respeito à necessidade de expressar ou não suporte para o PNTR e, subsequentemente, para dar

maior peso ao *lobby* da administração, William Daley defendeu que uma data específica fosse definida para a votação e não que apoio fosse conseguido antes da decisão acerca de quando votar. Uma data específica daria a oportunidade para que apoiadores e críticos se focassem. Com isso, a última grande vitória da administração Clinton em termos de política externa comercial veio da semana do dia 22 de maio como resultado da união de 164 Republicanos a 73 Democratas para a aprovação da normalização das relações comerciais com a China (237 – 197), e se deu principalmente nos últimos dias e horas, através do contato com os representantes indecisos. Muitos foram cooptados por George H. Bush, que apoiava a medida, outros foram convencidos pela criação da comissão que analisaria de maneira anual o registro de direitos humanos da China. Outros, ainda, acreditavam na importância da ação em termos de segurança internacional. Faltava, entretanto, a aprovação no Senado e caso uma lei emendada tivesse que novamente ser votada na Câmara após o recesso de julho, muitos consideraram que seria desafiadora a busca de uma nova vitória legislativa. Por isso que Clinton, Samuel Berger, Podesta e o Senador Trent Lott buscaram insistentemente evitar a inclusão de emendas no acordo. Nas palavras de Schimitt (2000, s.p., tradução nossa)

O Senador Lott está tentando negociar com os Democratas para permitir que a medida do Senador Thompson [que havia proposto uma emenda ao acordo exigindo uma revisão anual do registro de tráfico de armas nucleares, químicas e biológicas por parte da China] seja votada em um projeto de lei avulso (SCHIMITT, 2000).

Além disso, seria criado uma comissão independente que revisaria de maneira anual o registro de direitos humanos da China. Em adição, ações foram tomadas contra possíveis aumentos abruptos da importação de produtos chineses justamente para apaziguar os produtores têxteis, que apresentaram certa relutância durante a fase de negociação do acordo. No fim, o Senado acabou aprovando, no dia 19 de setembro de 2000, a normalização das relações comerciais com a China pela esmagadora maioria de 83-15, sem emendas que exigiriam nova votação na Câmara dos Deputados.

Em suma, com relação ao encontro da OMC em Seattle, fica claro que a maior parte das dificuldades na cúpula ocorreu por parte da própria oposição dos países envolvidos, especialmente os emergentes. Entretanto, pelo menos em parte o fracasso pode ser atribuído à falta de coordenação e de participação do Presidente na formulação de uma proposta. Esse fracasso, por sua vez, viria a colocar todo o peso do legado dos últimos anos de Clinton sobre a aprovação do PNTR. Ainda assim, até abril de 1999, Clinton não havia de fato dado elevado a normalização à condição de política prioritária, considerado outras questões de primeira

ordem. O engajamento esperado só veio a acontecer no decorrer do ano 2000, após o fracasso da reunião da OMC. Para os grupos anti-livre-comércio os custos do PNTR não eram tão pronunciados quanto para os do NAFTA, uma vez que a China era um país distante e pouco conhecido. Também contou a estratégia do governo em desligar e religar de modo estratégico comércio e segurança (*framing*). Houve grande interesse dos grupos empresariais na questão relativa à China e na definição da agenda em favor da normalização, configurando um esforço mais bem organizado do que no caso do *fast-track*.

A participação ativa dos grupos de interesse trouxe consigo uma coordenação muito íntima entre a Casa Branca e a comunidade empresarial. A participação de Clinton, por sua vez, também foi crucial, uma vez que a votação do PNTR seria importante para reforçar seu legado presidencial. Além disso, as eleições congressionais de 1998 haviam trazido um número maior de congressistas Democratas moderados para Washington. Vale reiterar que, em oposição ao que seria previsto pela literatura dos triângulos de ferro, a relação entre grupos de interesse e Executivo não pode ter sido considerada apenas clientelista. Tratava-se, de outra forma, de uma proximidade em termos de objetivos estratégicos entre grupos empresariais e o Executivo, considerando o “viés liberal” das instituições comerciais norte-americanas, somada a um extraordinário esforço de *lobby* por parte dos grupos de interesse, que tinha efeitos notáveis sobre o legislativo – vide montante gastos em financiamento de campanhas – e, dessa forma, também sobre o Executivo, por conta da necessidade por parte da administração em propor um acordo que tivesse apoio do Congresso. Entretanto, nem mesmo o próprio esforço de *lobby* dos grupos empresariais poupou o Executivo de divisões entre as agências, reforçando a premissa de que nessa fase há maior possibilidade de política burocrática. Havia alto grau de polarização entre Democratas e Republicanos, exigindo esforços extras por parte da administração para formar uma coalizão vencedora, considerando um contexto de informação incompleta. Por fim, a necessidade e urgência da busca da consolidação do legado presidencial de Clinton em termos de política comercial reforçou a importância do apoio incondicional do Executivo para *lobby* do PNTR no Congresso.

A questão envolvendo a normalização das relações comerciais com a China ilustra bem os aspectos considerados no quadro analítico oferecido por este trabalho. Foi possível notar, por exemplo, que de fato as dificuldades lançadas pela coordenação dentro do Executivo abriram espaço para uma maior influência do USTR em detrimento do NEC, com o qual o Presidente não estava satisfeito. Enquanto na fase de formulação as divisões burocráticas ganharam relevância, a especificidade dos ganhos e perdas para os grupos de interesse fizeram

deles atores-chave mesmo na fase de formulação. Ao mesmo tempo, ainda durante essa fase, o Executivo visou apaziguar o Congresso, com vistas já à futura aprovação do PNTR. Além disso, o Executivo de fato se mostrou unido em favor da aprovação do PNTR quando se aproximou a data de votação e o Congresso, por sua vez, na verdade votou junto com o Presidente quando próximo das eleições justamente para dividir o partido Democrata.

3.4 Conclusão

O segundo mandato do governo Clinton apresentou algumas tendências contraditórias como o fracasso da renovação do *fast-track* e da reunião ministerial da OMC em Seattle em contraposição com a vitória da normalização das relações comerciais com a China e aprovação de seu acesso à OMC.

No caso do *fast-track* ficou claro que, além da polarização do eleitorado, a falta de atores-chave dentro do próprio Executivo e dos grupos de interesse pró-livre-comércio foram cruciais para o fracasso da busca de sua renovação por parte da administração. Grupos de interesse e a administração demoraram para tomar um posicionamento em defesa do *fast-track* sendo que o Executivo, principalmente o USTR, em parte por conta da própria oposição do Congresso, demorou para apresentar uma proposta que teria a possibilidade criar um foco para a ação dos grupos pró-*fast-track*. Além disso, a agenda legislativa estava cheia, havia poucos oficiais de alto escalão envolvidos na renovação da autoridade senão momentos antes da data prevista de votação. O Presidente estava envolvido em questões de segurança e ainda consumido pelo próprio escândalo envolvendo Mônica Lewinsky que havia vindo à tona em 1997 e que contribuiu muito para a perda de prestígio do Presidente dentro do Congresso. Além disso, não havia estímulo suficiente para que de fato fossem superados os dilemas de ação coletiva da administração e dos grupos de interesse.

Boa parte dessa dificuldade envolvendo o *fast-track* era reflexo da polarização no seio dos grupos de interesse e no Congresso, sendo que os grupos presentes apresentavam um desejo de barganha muito baixo no que diz respeito a questões de política comercial. Apenas preferências muito sólidas por parte dos atores pró-livre-comércio seria suficiente para quebrar possíveis entraves. Isso ficou bem claro no caso da reunião ministerial da OMC em Seattle, quando, apesar do discurso de Clinton a favor de dar “uma face humana” à globalização, o

encontro resultou em um grande fracasso. Claro que outras questões então envolvidas nesse entrave, como dificuldades da negociação com outros países e falhas internas de coordenação, foram importantes, mas a desconfiança do eleitorado Democratas e falta de apoio dos Republicanos certamente figura entre elas.

No caso do comércio com a China havia uma série de questões-chave que permitiram a participação do governo e dos grupos de interesse no processo. Essas questões dizem respeito aos altos custos específicos da não-participação. Clinton não poderia se deparar com uma nova derrota na frente comercial e a ameaça de retaliação dos chineses era muito recobrada pelos grupos empresariais de modo que o *lobby* pró-China tomou uma dimensão sem precedentes a partir de 1996. Com isso, muito cedo grupos favoráveis ao comércio com a China dentro e fora da administração se mostraram engajados na luta a favor da normalização e da entrada do país na OMC.

4 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo analisar as dificuldades domésticas apresentadas à formulação e aprovação de política externa comercial nos EUA durante o governo de Bill Clinton e a forma pela qual o Executivo se ajustou a esses obstáculos. Como objetivo secundário, buscou-se contribuir para a compreensão da face doméstica da relação de “dois níveis” existente na análise de eventos no âmbito das RIs. O principal argumento utilizado no decorrer deste trabalho é o de que as características do processo decisório se refletem na substância da política externa comercial. Em outras palavras, processo afeta a substância. Isso significa que a forma como os atores participam do processo decisório e a estrutura do próprio processo influenciam de maneira determinante o resultado da política comercial. Esse argumento vai além da consideração do Estado como um ator racional, que traduz objetivos estratégicos em resultados e problematiza o processo decisório em política externa comercial dos Estados Unidos a partir da relação entre os principais atores envolvidos nesse processo: o Executivo, o Congresso e os grupos de interesse.

A partir do que foi analisado neste trabalho, entende-se que uma teoria universal no que diz respeito ao processo decisório em política externa comercial é impossível de ser desenvolvida, uma vez que essa área é marcada por grandes contradições e por uma notável fragmentação. São muitos os atores existentes e muitos os relacionamentos possíveis, de forma que um ator não terá necessariamente um posicionamento bem definido dentro do processo decisório em momentos diferentes. É possível, entretanto, fazer uso dos elementos teóricos já existentes para propor uma forma de entender o processo decisório, dentre as inúmeras possíveis, apontando para aquilo que é de interesse considerando os objetivos propostos pelo estudo e deixando de lado tudo o que for secundário para os fins do trabalho. Nesse caso, como dito por Mayer (1998), utiliza-se a teoria para explicar a história e não a história para justificar a validade da teoria.

Para a criação de um quadro analítico a análise histórica foi essencial para ilustrar as tendências estruturais do processo decisório em política externa comercial dos EUA. É em parte por falta dessa análise histórico-institucional que tradicionalmente os estudos de política comercial tendem, por exemplo, a exagerar o papel dos grupos de interesse que buscam proteção. Após essa breve análise histórica sobre cada um dos grupos de atores considerados, o passo seguinte foi analisar os principais modelos empregados para o entendimento das

dinâmicas envolvendo esses atores, análise essa necessária para 1) posicionar o texto dentro da literatura de política econômica externa e 2) buscar possíveis oportunidades e lacunas a serem utilizadas como insumo para o quadro analítico.

É possível concluir, para o Capítulo 2, que os estudos focados em preferências e instituições, no papel do Executivo ou em coalizões, não são necessariamente excludentes, cada qual guardando seu grau de relevância de acordo com o contexto mais adequado à sua aplicação, que só pode ser feita, entretanto, após uma análise das preferências dos principais atores envolvidos no processo decisório. Ressalta-se, com esse capítulo, o potencial de estudos com foco em atores distintos, que por mais que percam em termos de parcimônia teórica, complementam estudos que extraem resultados a partir do exame de variáveis muito desagregadas ao oferecer a possibilidade de uma análise que compare tais variáveis com outras potencialmente relevantes de modo a analisar sua importância de maneira relativa, e não absoluta.. Nesse momento propôs-se que análises voltadas, por exemplo, para a polarização do eleitorado ou dos partidos políticos (SHOCH, 2001), contam apenas parcela da história sobre os constrangimentos domésticos à política externa comercial dos Estados Unidos durante o governo Clinton.

Notou-se que no início do primeiro mandato de Clinton havia pouco interesse do partido Democrata em entrar em conflito com o primeiro presidente Democrata em doze anos. Dentro da burocracia, por sua vez, as agências econômicas estavam inicialmente engajadas na busca de um posicionamento comum e na viabilização dos objetivos do Presidente em termos de política econômica. Os grupos de interesse tinham um posicionamento muito favorável à maior assertividade em relação à China e ao Japão, ainda que, nas discussões do NAFTA, os grupos sindicais e ambientais formassem uma poderosa coalizão que se opunha ao acordo. Essas condições, entretanto, foram mudando conforme o tempo passava e diminuía o desejo de barganha do Congresso e da sociedade civil.

No caso específico do NAFTA, foi possível notar a viabilidade da análise com base na divisão entre os momentos de formulação e de votação de uma iniciativa. Houve maior divisão na burocracia durante o processo de definição da posição negociadora dos EUA, mas momentos antes da votação, o posicionamento dos apoiadores dentro e fora do Executivo se mostrou mais sólido. Ainda que boa parte dos entraves tivessem sido resultado das negociações com o México e o Canadá, as indefinições a nível doméstico contribuíram para o atraso na apresentação de novas propostas. Considerando a saliência pública do NAFTA, ainda que o processo de formulação tomasse lugar no Executivo, a atenção dos principais departamentos e agências se

voltava com frequência para o Congresso e grupos de interesse com o objetivo contínuo de apaziguar os opositores, ilustrando a importância de se pensar na relação entre esses atores no processo decisório e não no impacto de cada um de maneira absoluta.

No caso do Japão, predominou a política burocrática, apesar da pressão de grupos de interesse específicos e do interesse do Congresso, o que gerava reposicionamentos por parte da administração. Assim, apesar do predomínio de divisões burocráticas, não há como analisar o Executivo de maneira isolada da influência dos outros atores. Também no caso da China as relações iniciais foram em grande parte marcadas por um alto grau de política burocrática, sendo a participação dos grupos de interesse limitada e secundária em relação às próprias divisões existentes no Executivo. O Congresso, por sua vez, apesar da pressão sobre a administração, não exerceu dominância nessa fase. Na verdade, parece ter sido a própria alteração do posicionamento do Executivo – por conta da alteração das condições que regiam a relação entre EUA e China que finalmente criou a condição ideal para o lançamento da série de encontros de alto nível entre os governos – que deu espaço para o desligamento da aprovação do status de nação-mais-favorecida, ainda que a justificativa tenha sido a pressão por parte do Congresso.

A situação político-partidária passou a mudar a partir de 1994, ilustrando potenciais conflitos intra e interpartidário e o Presidente, por sua vez, passou a gastar maior parcela de seu tempo com questões de segurança. Nesse contexto, tornar-se-ia cada vez mais difícil para o Congresso aprovar novas medidas de política externa comercial por parte de Clinton, a menos que houvesse coordenação efetiva e participação ativa do Presidente, assim como dos grupos de interesse pró-livre-comércio, principalmente considerando a ascensão das coalizões entre grupos trabalhistas e ambientais no seio da sociedade civil, coalizões essas nutridas pela lembrança do NAFTA.

Os Republicanos conseguiram dominar o Congresso, com a plataforma “Contrato com a América”, e lançaram uma onda de “nativismo” que trouxe dúvidas sobre a primazia dos Republicanos internacionalistas dentro do partido. Paradoxalmente, Clinton era visto pelos Republicanos como muito liberal e pelos liberais como muito conservador. O fracasso do *health-care* e da estratégia de investimento público, combinados com a aprovação do NAFTA, geraram receios entre os Democratas e seu eleitorado. Para completar, os próprios acordos suplementares do NAFTA, feitos em favor da estratégia de triangulação de Clinton saíram muito enfraquecidos, algo que solidificou a crítica e determinou, assim, um fim prematuro à lua-de-mel entre o partido Democrata – principalmente sua vertente liberal – e o Presidente.

Tendo como base esse contexto, analisou-se a tentativa de renovação do *fast-track*. Alguns aspectos centrais apontados como essenciais para o sucesso do governo não foram observados ou vieram muito tarde no processo, quais sejam, a presença de um ator pivô – ou de um alto grau de coordenação – e de desejo de barganha entre as partes. Faltavam oficiais de primeiro escalão envolvidos na aprovação e formulação do *fast-track*. Como muitas vezes ressaltado no texto, a agenda do Executivo e do Legislativo estava cheia por conta da necessidade de aprovação do *health-care*. Além disso, a participação dos grupos de interesse veio tarde, bem como o engajamento de fato do Executivo. Nesse caso em particular, ainda que as condições iniciais se apresentassem (ator pivô ou alto grau de coordenação), elas poderiam não ser suficientes para gerar uma coalizão mínima vencedora, considerando o grau de polarização ao redor do *fast-track*, que era visto como um referendo do NAFTA (BARDWELL, 2000).

Após o fracasso do *fast-track*, Clinton, interessado em manter seu legado e ao mesmo tempo abrir precedentes para a eleição de outro Democrata em 2000, buscou “triangular” em favor dos interesses dos grupos sindicais e ambientais, defendendo que a globalização passasse a ter uma “face humana” e apontando para a necessidade de maior transparência na OMC. Entretanto, falta de coordenação e planejamento no nível doméstico, com intensa oposição no nível internacional, fizeram com que a reunião ministerial da OMC em Seattle resultasse em outro fracasso. Paradoxalmente, foi possível aprovar com grande margem a entrada da China na OMC e a normalização das relações comerciais com o país asiático, apenas pouco tempo depois do fracasso em Seattle. Nesse caso em especial, mais do que no caso do *fast-track*, cujo impacto direto aparentava ser muito vago no momento em que foi proposto, havia alta possibilidade de ganhos e perdas específicos tanto para o governo quanto para os grupos de interesses pró-livre-comércio, estimulando uma participação intensa dos partidários do comércio com a China. Ainda assim, foi possível notar, no começo do processo, divisões burocráticas que contribuíram, por exemplo, para que as negociações com os chineses fossem adiadas por longos meses. Apenas próximo da data de possível votação tais diferenças foram quase que totalmente suprimidas em favor da busca da normalização das relações comerciais com a China e de sua entrada na OMC.

Conclui-se que durante o governo Clinton os entraves domésticos tomaram múltiplas dimensões, sendo particularmente ligados à falta de coordenação dentro do Executivo e com o Congresso e a sociedade civil (por conta do baixo desejo de barganha em momentos específicos). Esses constrangimentos criaram dificuldades para o estabelecimento de coalizões

entre os principais atores, algo essencial quando se trata de política externa comercial. Esses entraves ganham ainda maior dimensão ao se observar que a tentativa constante de Clinton em buscar o centro do espectro político e da colegialidade entre as principais agências. Frente à impossibilidade de atingir o centro em cada uma das iniciativas de política externa comercial, Clinton lançou a estratégia de triangulação, que também se mostrou limitada e por vezes contraproducente – em um certo ponto, tanto Democratas quanto Republicanos hesitavam em relação ao seu apoio ao Presidente.

A partir do que foi levantado na parte teórica e empírica do trabalho, é possível também observar que o quadro analítico atende bem às necessidades levantadas pelos objetivos do trabalho, ainda que a análise voltada para a esfera doméstica esteja intimamente ligada à análise centrada no âmbito internacional e que, por conta disso, em muitos casos tenha-se admitido que os principais estímulos vinham mais da negociação entre os EUA e outros países e menos do contexto político doméstico norte-americano. Apesar das limitações, o quadro analítico e a parte empírica ilustraram que o processo decisório não é definitivo, nem em termos de relações, nem em termos atores-chave. Não necessariamente haverá uma relação de cunho clientelista entre os envolvidos, da mesma forma como não necessariamente o Congresso será sempre o ator de destaque para a análise de uma iniciativa em política externa comercial. Por isso se faz necessário desenvolver mais análises com foco no próprio processo decisório e na busca da captura, ainda que imperfeita, de sua complexidade.

REFERÊNCIAS

- AAEI Presses Clinton To Resolve Trade Issues, Avoid "New Protectionism", **Inside US Trade**, Washington DC, 12 mar. 1993.
- ADMINISTRATION Adopts Policy Of High-Level Engagement With China, **Inside US Trade**, Washington DC, 15 out. 1993a.
- ADMINISTRATION Considering New Policies To Win Passage Of Fast Track, **Inside US Trade**, Washington DC, 01 ago. 1997a.
- ADMINISTRATION Facing Congressional Heat On Auto Talks With Japan, **Inside US Trade**, Washington DC, 17 jun. 1994.
- ADMINISTRATION Moves To Set Up Teams For Sectoral Talks With Japan, **Inside US Trade**, Washington DC, 23 jul. 1993b.
- ADMINISTRATION Prepares Push For Spring WTO Deal With China, **Inside US Trade**, 22 jan. 1999, Washington, DC.
- ADMINISTRATION Wrestles With Timing, Substance of Fast-Track Bill, **Inside US Trade**, Washington DC, 4 abr. 1997b.
- ADMINISTRATION, Business Begin Gearing Up For China MFN Fight. **Inside US Trade**, Washington DC, 26 nov. 1999.
- AFL-CIO Gives Kantor A Scathing Critique Of Nafta Labor Pact, **Inside US Trade**, 16 jul. 1993.
- ALLISON, G.; HALPERIN, M. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications". **World Politics**, v. 24, p. 40-79, spring 1972.
- ALT; J.; GILLIGAN, M. "The political economy of trading states: factor specificity, collective action problems, and domestic political institution". In: Frieden, J.; Lake, D. **International Political Economy: perspectives on global power and wealth**. London: Routledge, 2000.
- ALVAREZ, L. "THE CHINA TRADE WRANGLE: THE SILICON LOBBY; High-Tech Companies Making Their First Big Push in Congress on a Trade Bill", **The New York Times**, 18 mai. 2000, Washington, DC.
- AMBROSE, S.; BRINKLEY, D. **Rise to Globalism: American foreign policy since 1938**. 9.ed. New York: Penguin Books, 2010.
- ARCHER Presses For Democratic Fast Track Support Before Setting Vote, **Inside US Trade**, 24 out. 1997, Washington DC.
- ART, R. "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique". **Policy Sciences**, v. 4, p. 467-490, 1973.
- AUERBACH, S. 1993. "Trade Nominee's Silence may Mean Policy Unset; Kantor to Face Questions on Experience." **The Washington Post**, Jan 19, 0-D01.
- AYRES, J. "Framing Collective Action Against Neoliberalism: The Case of the 'Anti-Globalization' Movement" **Journal of World Systems Research**, v.10, n.1, summer 2004.

BABINGTON, C.; VITA, M. "President Begins Trade Push", **Washington Post**, 9 mar. 2000, A1.

BAKER, P. "Richardson to lobby for *fast-track*", **Washington Post**, 23 out. 1997.

BAKER, P.; YANG, J. "Slow Start on *Fast-track* Forces Administration Into Come-From-Behind-Mode", **Washington Post**, 2 nov. 1997.

BALDWIN, R. "Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills". **NBER working paper 6376**, jan. 1998.

BALDWIN, R. "The Changing Nature of US Trade Policy since World War II", In: Krueger, A. **The Political Economy of American Trade Policy**. Chicago: The University of Chicago Press: National Bureau of Economic Research, 1996.

BARDWELL, K. "The Puzzling Decline in House Support for Free Trade: Was *Fast-track* a Referendum on NAFTA?" **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 591-610, nov. 2000.

BARSHEFSKY Calls For Flexible Labor, Environment Fast Track Terms, **Inside US Trade**, Washington DC, 9 jun. 1997a.

BARSHEFSKY Outlines Four Steps To Broaden Trade Advisory Process, **Inside US Trade**, Washington DC, 3 mai. 2000.

BARSHEFSKY Promises Start Of *Fast-track* Campaign In Early September, **Inside US Trade**, Washington DC, 4 jul. 1997b.

BARSHEFSKY Says April Meeting Crucial To Quick China WTO Entry, **Inside US Trade**, 29 jan. 1999, Washington, DC.

BARSHEFSKY Says China Visit Will Be Chance To Gauge WTO Intentions, **Inside US Trade**, Washington DC, 12 fev. 1999.

BARSHEFSKY Warns Congress Against Linking Fast Track And Nafta, **Inside US Trade**, Washington DC, 21 mar. 1997c.

BARSHEFSKY, C. "Hearing on the implementation of Fast Track Trade Negotiating Authority". House Committee on Ways and Means (Subcommittee on Trade), Washington, DC, 30 set. 1997d

BARSHEFSKY, C. **Capitol Hill Hearing of the House Committee on Ways and Means**. Washington DC: US Government Printing Office, 1997e.

BAUCUS Restates Support For Trade Penalties In Nafta Green Accord, **Inside US Trade**, Washington DC, 23 abr. 1993.

BAUCUS Says He Can Support Executive-Branch Conditions On China MFN Renewal, **Inside US Trade**, Washington DC, 21 mai. 1993a.

BAUCUS Sees Congress Giving Clinton Administration Freer Hand On China MFN, **Inside US Trade**, Washington DC, 8 jan. 1993b.

BELTON, B., GREENE, M. U.S., japan trade war of words. **USA TODAY (Pre-1997 Fulltext)**, 18 mai. 1995.

BERGER, S.; SPERLING, G. "Trade deal will hurt China's hard liners", **The New York Times**, 19 mai. 2000.

- BHAGWATI, J. "Did Clinton take a Dive in Seattle?", **The New York Times**, 7 dez. 1999.
- BLUESTEIN, P. "NAFTA Clouds prospects for a new pact" **Washington Post**, 3 may. 1997a, H1. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/trade/stories/tr050397.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2014.
- BLUESTEIN, P. "Senate Committee Passes 'Fast-track' Trade Bill; Clinton-Backed Plan Faces Barriers in House", **The Washington Post**, 2 out. 1997b.
- BLUESTEIN, P. "Why U.S. Bided Its Times on China Deal", **The Washington Post**, 10 abr. 1999.
- BOB, C.; CALMES, J. "Drawing back: Nafta's odds improve, but U.S. may reduce its trade leadership - Clinton wins converts to pact even as debate changes climate for future deals - the house votes tonight". **Wall Street Journal**, 17 nov. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/398378319?accountid=8112>>. Acesso em 14 fev. 2014
- BONIOR, Kaptur Claim Comfortable Vote Count For Nafta Defeat, **Inside US Trade**, Washington DC, 30 jul. 1993.
- BOVARD, J. "Clinton's dumping could sink GATT". **Wall Street Journal**, 9 dez. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/398493372?accountid=8112>>. Acesso em 8 fev. 2014.
- BRADSHAW, K. "U.S. not embracing call for a shift on japan". **New York Times**, 2 ago. 1995. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/430261531?accountid=8112>>. Acesso em 11 fev. 2014.
- BROWN Expresses Expectation Of China WTO Accession In 1996, **Inside US Trade**, Washington DC, 20 out. 1995.
- BROWN Stresses Us Engagement Will Improve Human Rights In China, **Inside US Trade**, Washington DC, 2 set. 1994.
- BUSINESS Coalition Urges Monies For Environmental Services, Not Clean Up, **Inside US Trade**, Washington DC, 9 abr. 1993.
- BUSINESS Group Prepares Broad \$3 Million Campaign To Win Fast Track, **Inside US Trade**, Washington DC, 8 ago. 1997.
- BUSINESS Groups Leaning Toward Delaying Permanent China MFN Push, **Inside US Trade**, Washington DC, 3 jan. 1997.
- BUSINESS Pressing To Save Commercial Ties To China As Tension Grows, **Inside US Trade**, Washington DC, 14 jun. 1995.
- BY, K. G. "Labor secretary, despite opposition of unions, backs Mexico trade pact". **Wall Street Journal**, 30 abr. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/398364969?accountid=8112>>. Acesso em: fev. 2014.
- CAESAR, J.; BUSCH, A. **Losing to Win: the 1996 elections and American politics**. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1997.
- CALMES, J.; "Despite Buoyant Economic Times Americans Don't Buy Free Trade", **The Wall Stree Journal**, 10 dez. 1998.

CANADA To Seek Clarification Of U.S. Proposal On Nafta-Related Import Surges, **Inside US Trade**, Washington DC, 5 fev. 1993.

CHAMBER Criticizes Nafta Side Deals, Alleges Failure To Consult Business, **Inside US Trade**, Washington DC, 28 mai. 1993.

CHINA, U.S. Differ On Permanent MFN, Opponents Seek Annual Renewal, **Inside US Trade**, Washington DC, 1999

CHINESE Official Asks US to Give on Major Element of WTO Deal, **Inside US Trade**, 19 fev. 1999, Washington, DC.

CHOREV, N. "Fixing Globalization Institutionally: US Domestic Politics of International Trade". **International Sociology**, v. 25, n. 1, 2010, p.54-74.

CHRISTOPHER, W. "A foreign policy that strengthen America's economic future". **U.S Department of State Dispatch**, vol.4, n.44, 1993.

CLAWSON, M. The Evolution of US Foreign Economic Policy Making: Competing, Cooperating and Integrating with the National Security Council, 2010. Disponível em: <<http://cspc.nonprofitsoapbox.com/storage/documents/Fellows2010/Clawson.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2014.

CLINTON Administration Launches Internal Review Of Japan Policy, **Inside US Trade**, Washington DC, 26 fev. 1993.

CLINTON Administration To Make Proposal On Fast Track Next Month, **Inside US Trade**, 28 fev. 1997a.

CLINTON DIGITAL LIBRARY. "History of USTR - Speeches & Testimony of Ambassador "Kantor," 1993 [6]," **Clinton Administration History Project and History of the United States Trade Representative**, Disponível em: <<http://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/5752>>. Acesso em: 12 junho 2014.

CLINTON *FAST-TRACK* Bill Limits Scope Of Labor, Environment Rules, **Inside US Trade**, Washington DC, 17 set. 1997b.

CLINTON Makes *Fast-track* Plea To Congress, CNN, 5 nov. 1997a, Washington. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/11/05/trade/>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

CLINTON Permanently De-Links China MFN From Human Rights, **Inside US Trade**, Washington DC, 27 mai. 1994.

CLINTON Ups Ante In Trade Dispute. **The Sun**, 4 mar. 1994. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/406867814?accountid=8112>>. Acesso em 21 fev. 2014.

CLINTON, B. **My Life**. New York: Alfred A. Knopf, 2004.

CLINTON, Cabinet Highlight Need For Fast Track, Open Markets, **Inside US Trade**, 17 jan. 1997c, Washington, DC.

CLINTON, Salinas To Meet Today As Stage Set For Further Talks On NAFTA, **Inside US Trade**, Washington DC, 8 jan. 1993.

CLYMER, A. "House Defeats Effort to Punish China by Curbing Trade", **The New York Times**, 25 jun. 1997. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1997/06/25/world/house-defeats-effort-to-punish-china-by-curbing-trade.html>>. Acesso em 2 fev. 2014.

COHEN, B. **International political economy: an intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

COHEN, S. **The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform**. 5.ed. Westport: Praeger, 2000.

COHEN, S.; PAUL, J.; BLECKER, R. **Fundamentals of US foreign trade policy**. Boulder: Westview Press, 2003.

CONFIDENTIAL Options Paper Signals Likely Dismissal Of Clinton Surge Pledge, **Inside US Trade**, Washington DC, 12 mar. 1993.

CONGRESS Wrestles With New Way To Debate China After MFN Process, **Inside US Trade**, 7 mai. 1999, Washington, DC.

CONLEY, R. **Historical Dictionary of the Clinton era**. Lanham: Scarecrow Press, 2012.

COUTINHO, R. “Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa”, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, 2009, p. 871-910.

CRS Analyst Sees Possible Waning Of White House Commitment To China, **Inside US Trade**, 4 abr. 1997, Washington, DC.

CUTTER To Lead U.S. Delegation At Framework Talks With Japan Next Week, **Inside US Trade**, Washington DC, 4 jun. 1993.

CUTTER Vows Administration Will Oppose Mitchell/Pelosi China Bill, **Inside US Trade**, Washington DC, 10 jun. 1994.

DALEY Attacks China as Administration Avoids Section 301 Case, **Inside US Trade**, 23 out. 1998, Washington, DC.

DALEY Pushes For Date Certain On China Permanent Mfn Vote, **Inside US Trade**, Washington, DC, 17 mar. 2000a

DALEY Sees China MFN Vote In Mid-June, Before Wto Work Completed, **Inside US Trade**, 28 jan. 2000b, Washington, DC.

DELONG, J.; EICHENGREEN, B. “Between Meltdown and Moral Hazard: Clinton Administration International Monetary and Financial Policy.” **NBER Working Paper**, n. 8443, ago. 2001.

DESTLER, I. M. “Foreign Economic Policy Making under Bill Clinton” In: Scott, J. (Ed) **Making of US Foreign Policy in the Post-Cold War World**. Durham: Duke University Press, 1998.

DESTLER, I. M. **Making Foreign Economic Policy**. Washington: Brookings Institution Press, 1980.

DESTLER, I. M. **Renewing Fast-track Legislation**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

DESTLER, I. M. **The National Economic Council: a work in progress**. Washington: Institute for International Economics, 1996.

DESTLER, I.M. **American Trade Politics**. 4. Ed. Washington: Institute for International Economics, 2005.

- DESTLER, I.M.; BALINT, P. **The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1999.
- DEVEREAUX, C.; LAWRENCE, R.; WATKINS, M. **Case Studies in US Trade Policy**. Vol.2: Resolving Disputes. Washington: Institute for International Economics, 2006b.
- DEVEREAUX, C.; LAWRENCE, R.; WATKINS, M. **Case Studies in US Trade Policy**. Vol.1: Making the Rules. Washington: Institute for International Economics, 2006a.
- DEWAR, H.; BURGESS, J. "Business, Labor Pressure Hill on China's Trade Status", **The Washington Post**, 14 fev. 2000, Washington, DC.
- DIETRICH, J. "Interest Groups and Foreign Policy: Clinton and the China MFN Debates" **Presidential Studies Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 280-296, jun. 1999.
- DIONNE, E. "Marketing a Global Economy That Promotes Prosperity and Social Justice", **Chicago Tribune**, 26 jan. 1999.
- DOLAN, C. "Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The *Advocacy Coalition Framework* and the National Economic Council" **The Policy Studies Journal**, v. 31, n. 2, 2003, p. 209-236.
- DOLAN, C. **Striking a balance: presidential power and the National Economic Council in the post-Cold War**. PhD Dissertation (Doctor of Philosophy of Political Science), Department of Government and International Studies, University of North Carolina, 2002.
- DREZNER, D. **US Trade Strategy: Free versus Fair**. Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2004.
- DRYDEN, S. **The Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade**. New York: Oxford University Press, 1995.
- DUMBRELL, J. **Clinton's Foreign Policy: Between the Bushes, 1992-2000**. Oxford: Routledge, 2009.
- ECONOMIC Council Sets Up Groups To Study Nafta Side Accords, Gatt Timing, Inside US, Washington DC, 12 fev. 1993.
- EVANS, D. **Greasing the Wheels**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- EVANS, R.; KAY, T. "How environmentalists 'greened' trade policy: strategic action and the architecture of field overlap", **American Sociology Review**, vol. 73, n. 6, Dec. 2008, p. 970-991.
- FAISON, S. "China announces trade penalty as reply to similar U.S. move". **New York Times**, 11 nov. 1996. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/430688532?accountid=8112>>. Acesso em 1 fev. 2014.
- FAISON, S. US And China Sign Accord To End Piracy Of Software, Music Recordings And Film, **The New York Times**, New York, 27 fev. 1995. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1995/02/27/business/us-and-china-sign-accord-to-end-piracy-of-software-music-recordings-and-film.html>>. Acesso em: 15 jun. 2014.
- FAST-TRACK Hits A 'Brick Wall'; Clinton Appears Short On Democratic Support In Last-Minute Tallies**. **Washington Post**, 9 nov. 1997.

FRIEDEN, J. "The Method of Analysis: Modern Political Economy", in J. Frieden, M. Pastor Jr. e M. Tomz (eds.), **Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy**. Boulder, Westview Press, 2000.

FRIEDEN, J. ROGOWSKI, R. "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview", in H. V. Milner e R. O. Keohane (eds.), **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FUJI DENIES KODAK UNFAIRNESS ACCUSATION. **New York Times**, 1 ago. 1995. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/430263756?accountid=8112>>. Acesso em 13 fev. 2014.

GARTEN, J. "Clinton Emerging Trade Policy: act one, scene one", **Foreign Affairs**, Summer 1993. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/48971/jeffrey-garten/clinton-s-emerging-trade-policy-act-one-scene-one>>. Acesso em 05 jan. 2015.

GEDDES, B. "How the cases you choose affect the choices you get: selection bias in Comparative Politics", **Political Analysis**, v. 2, n. 1, p. 131-150, 1990.

GEORGE, A. "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy." **American Political Science Review**, v. 66, p.751-85, 1972.

GEPHARDT Calls For Iron Clad Funding Pledges For NAFTA-Related Programs, **Inside US Trade**, Washington DC, 26 fev. 1993.

GEPHARDT Introduces Japan Trade Bill As Kantor Praises Effort, **Inside US Trade**, Washington DC, 25 fev. 1994b.

GEPHARDT To Speak Out Against China PNTR, But Not Whip Opposition, **Inside US Trade**, Washington DC, 21 abr. 2000.

GEPHARDT, Levin Caution Against Judgments On Nafta Until Side Pacts Done, **Inside US Trade**, 14 mai. 1993.

GEPHARDT, Rockefeller To Press For Market Access Targets In Japan, **Inside US Trade**, Washington DC, 21 jan. 1994a.

GIBSON, M. **Conflict amid consensus in American trade policy**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

GILPIN, R. (1986) "The richness of the Realist tradition", In: Keohane, R (Ed.) **Neorealism and its Critics**. Nova Iorque, Columbia University Press.

GILPIN, R. **O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GINGRICH Slams Clinton for Failure to Press Democrats on Fast Track. **Inside US Trade**, Washington DC, 01 out. 1997.

GINGRICH Suggests Softer Republican Stance On *Fast-track* Authority, **Inside US Trade**, Washington DC, 7 fev. 1997.

GOLDMAN, C. "Managing Policy Toward China Under Clinton": The Changing Role of Economics. **Center for Asia-Pacific Working Paper 95-1**, Jul. 1995.

GOLDSTEIN, J. **Ideas, interests and American trade policy**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GOLDSTEIN, J. "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection", **The American Political Science Review**, v.80, n.1, p. 161-184, mar. 1986.

GOLDSTEIN, J.; MARTIN, L. "Legalization, trade liberalization and domestic politics: a cautionary note". In GOLDSTEIN, J. et alii(eds). **Legalization and world politics**. Cambridge, Massachusetts and London: MIT Press, 2001.

GOWA, J. "Public Goods and Political Institutions". In: Ikenberry, J.; Lake, D.; Mastanduno, M. **State and the American Foreign Economic Policy**. Ithaca: Cornell University Press, 1988.

GREEN Groups Push Common Agenda Of Basic Elements For NAFTA Side Accord, **Inside US Trade**, Washinton DC, 9 abr. 1993.

GREENBERGER, R.; DAVIS, B. "Trade Talks Prod Clinton To Fight To Gain 'Fast-track' Authority", **The Wall Street Journal**, 21 abr. 1998, Washington, DC.

GRISWOLD, D. "Unions, Protectionism, and US Conmpetitiveness". **Cato Journal**, v.30, n.1, 2010.

GUZZINI, S. (1998) **Realism in International Relations and International Political Economy**: the continuing story of a death foretold. London: Routledge.

HAGAN, J. "Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy". In: Neack, L.; Hey, J.; Haney, P.; **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995.

HAGAN, J.; EVERTS, P.; FUKUI, H.; STEMPEL, J. "Foreign policy by coalition: deadlock, compromise and anarchy. **International Studies Review**, vol. 3, n. 2, Summer 2001, p. 169-216.

HALE, J. "The making of the New Democrats" **Political Science Quarterly**, v. 110, n.2, summer 1995, p. 207-232.

HALL, P.; TAYLOR, R. "Political Science and the Three Institutionalisms" **Political Studies**, v.44, n.5, 1996, p. 936-57.

HALPERIN, M.; CLAPP, P. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Washington: Brookings Institution, 2006.

HALPERIN, M.; CLAPP, P.; KANTER, A. **Bureaucratic Politics and Foreign Policy**. 2a. Ed. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

HARRIS, J. "Security Adviser Lobbies for Clinton's China Policy", **The Washington Post**, 13 jun. 1997.

HARWOOD, J.; CALMES, J. "Freshman house democrats feel special bind as labor applies pressure for anti-Nafta votes". **Wall Street Journal**, 25 out. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/398336865?accountid=8112>>. Acesso em 14 fev. 2014.

HECLO, H. "Issue Networks and the Executive Establishment", In: King, A (Ed) **The New American Political System**. Washington DC: American Enterprise Institute, 1990.

- HENISZ, W.; MANSFIELD, E. "Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness". **International Studies Quarterly**, v. 50, n.1, p. 189-212, 2004.
- HERMANN, M. "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", **International Studies Review**, v. 3, n. 2, 2001, p. 47-81.
- HERMMAN, M. "How decision units shape foreign policy: a theoretical framework". **International Studies**, v.3, n.2, Summer 2001, p. 47-81.
- HOUSE Aide Says Legislation To Implement NAFTA Could Cover Side Deals, **Inside US Trade**, Washington DC, 22 jan. 1993a.
- HOUSE Democrats To Warn Clinton That Nafta Side Pacts Must Be Credible, **Inside US Trade**, Washington DC, 4 jun. 1993b.
- HOUSE Panel To Clear Way For Nafta Enabling Bill By November, **Inside US Trade**, Washington DC, 10 set. 1993c.
- HOUSE Republicans Preparing New Version of *Fast-track* Legislation, **Inside US Trade**, Washington DC, 19 set. 1997a.
- HOUSE, Senate Gearing Up For Votes On Fast Track Bills Next Week, **Inside US Trade**, 31 out. 1997b, Washington, DC.
- HUDSON, V. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.
- INITIAL U.S. Presentation On NAFTA Labor Accord Is Silent On Trade Sanctions, **Inside US Trade**, Washington DC, 9 abr. 1993.
- INITIAL US Presentation On Nafta Labor Accord Is Silent On Trade Sanctions, **Inside US Trade**, Washington DC, 2 abr. 1993.
- ITA. US Automotive trade data and data. Disponível em: <http://www.trade.gov/static/doc_auto_stat_index.asp>. Acesso em 3 jan. 2015.
- JONES, S. **Congress, the Presidency, and the United States Trade Policy: the case of the North American Trade Agreement**. Tese Doutoral, Departamento de Ciência Política. Salt Lake City: Universidade de Utah, 1995.
- JUDIS, J. "False Dawn", **New Republic**, 29 jul. 1996a, 6, 41.
- JUDIS, J. "Sleazy genius". **The New Republic**. 15 mai. 1995. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/212810155?accountid=8112>>. Acesso em: 29 jun. 2014.
- JUDIS, J. Dollar foolish. **The New Republic**. 9 dez. 1996b. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/212798878?accountid=8112>>. Acesso em 26 fev. 2014.
- KAGAN, R. "Clinton's China Two-Step", **Washington Post**, 17 jan. 2000, p. A23.
- KAHN, J. "Last-Ditch Effort by 2 Sides to Win China Trade Vote", **The New York Times**, 23 mai. 2000, A1.
- KAHN, J.; SANGER, D. "Trade Obstacles Unmoved, Seattle Talks End in Failure", **The New York Times**, 4 dez. 1999.
- KAISER, R.; BURGESS, J. "A Seattle Primer: How Not To Hold WTO Trade Talks", **Washington Post**, 7 dez. 1999.

KAISER, R.; MUFSON, S. "U.S. Business *Lobby* Poised for China Trade Deal", **Washington Post**, 14 nov. 1999, p. A1.

KANTOR INSISTS ON SANCTIONS. **New York Times**, 13 jul. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/429164487?accountid=8112>>. Acesso em 12 fev. 2014.

KANTOR Says Japanese Market Access Steps Will Influence Super 301, **Inside US Trade**, Washington DC, 25 mar. 1993.

KANTOR Sidesteps Senators' Calls To Up Protection For Some Sectors In NAFTA, **Inside US Trade**, Washington DC, 14 mar. 1993.

KAROL, D. "Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado About Nothing?" **International Organization**, v. 54, n. 4, 2000, p. 825-844.

KATZENSTEIN, P. "Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy", **International Organization**, vol. 31, n. 4, Autumn, 1977, p. 879-920

KATZENSTEIN, P.; KEOHANE, R.; KRASNER, S (1998). "*International Organization and the study of world politics*", **International Organization**, v.52, n.4, outono, p. 645-685.

KEOHANE, R.; MILNER, H. "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction". In: Keohane, R.; Milner, H. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Transnational relations and world politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971, introdução, p. ix-xxix.

KEY Nominee Says Administration, Congress Must Reach Consensus On China MFN, **Inside US Trade**, Washington DC, 2 abr. 1993.

KOLBE Strongly Criticizes Administration Efforts On Fast Track, **Inside US Trade**, 25 abr. 1997a.

KOLBE Warns Barshefsky Of 'Narrow Window' For Fast Track Passage, **Inside US Trade**, 21 mar. 1997b.

KRASNER, S. "State Power and the Structure of International Trade". **World Politics**, vol. 28, n. 3, abr. 1976, p. 317-347.

KULL, S. "Americans on Globalization: A Study of US Public Attitudes," **Program on International Policy Attitudes**, University of Maryland, Mar. 28, 2000.

KUMAR, M. Interview with Leon Panetta. **White House Interview Program**, 4 mai. 2000. Disponível: <<http://www.archives.gov/presidential-libraries/research/transition-interviews/pdf/panetta.pdf2>>. Acesso em 23 out. 2014.

LAURIE, G. "Commerce's Daley Courts Brazil". **Chicago Tribune**, 13 mai. 1997. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/418381525?accountid=8112>>. Acesso em 21 fev. 2014.

LEVI, M. "Modelando procesos históricos complejos con Narrativas Analíticas". **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n. 15, dez. 2006.

LEVY, J. "Qualitative methods in International Relations" In.: BRECHER, M.; HARVEY, F. **Millennial reflections on International Studies**. Ann Arbor: University of Michigan Press,

2002. LIBERALS IN WAITING. **Las Vegas Review - Journal**, Sep 24, 1996. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/260057466?accountid=8112> (accessed July 25, 2014)> Acesso em 4 fev. 2014.

LIFTIN, K. "Advocacy Coalitions Framework Aling the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy", **Policy Studies Journal**, v. 28, n. 1, 2000, p. 236-252.

LOHMAN, S.; O'HALLORAN, S. "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence," **International Organization**, n. 48, v. 4, 1994, p. 595-632.

LOTT, Gingrich Vow Support For *Fast-track* Authority This Year, **Inside US Trade**, Washington DC, 02 mai. 1997.

MAJOR Business Groups Signal Opposition To Us Drafts On Nafta Side Pacts, **Inside US Trade**, Washington DC, 4 jun. 1993.

MAJOR U.S. Companies *Lobby* In States For Better China Relationship, **Inside US Trade**, Washington DC, 5 abr. 1996.

MANSFIELD, E.; MILNER, H.; ROSENDORFF, P. "Why Democracies Cooperates: Electoral Control and International Trade Agreements". **International Organization**, n. 56, v.3, 2002, p. 477-513.

MAYER, F. **Interpreting NAFTA: the science and art of political analysis**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1998.

MENDONÇA, F. **A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na histórica da política comercial dos EUA**. Tese de doutoral (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MENDONÇA, F. **Entre teoria e história: a política comercial dos Estados Unidos durante a década de 1980**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

MILNER, H. "Actors' interests, policy preferences, and the demand for international cooperation" In: Milner, H. **Interests, Institutions and Informations: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILNER, H. "International Trade", In: Carlsnaes, J.; Risse, T; Simmons, B. (eds.), **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications, 2002, pp. 448-461

MILNER, H. **Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

MILNER, H. YOFFIE, D. "Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands". **International Organization**, v.43, n.2, 1989, p. 239-272.

MITCHELL, A. "Clinton Launches Efforts to Renew China Trade Ties", **New York Times**, 20 mai. 1997, p. A1, A6.

MORAVICSIK, A. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". **International Organization**, n. 51, v. 4, 1997, p. 513-553.

MUFSON, S. "Papers, but Where's Policy? Robert Rubin's Economic Council has Yet to Produce a Legislative Winner." **Washington Post**. H 1 -H 6, jun. 1993

MUNDO, P. **National Politics in a Global Economy: The Domestic Source of US Trade Policy**. Washington: Georgetown University Press, 1999.

NAFTA Labor Side Agreement Likely To Offer Weak Enforcement, **Inside US Trade**, Washington DC, 13 ago. 1993.

NEACK, L. **The new foreign policy: power seeking in a globalized era**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.

NEC Draft Shows Administration Wants NAFTA Side Deals Finished By Mid-Year, **Inside US Trade**, Washington DC, 5 mar. 1993.

NEC NAFTA Green Draft Shuns Supranational Sanctions, Backs Baucus Plan, **Inside US Trade**, Washington DC, 5 mar. 1993.

NEUSTADT, R. **Presidential power**. New York: John Wiley, 1960.

NOLEN, S.; QUINN, D. "Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade, and Protectionism in the U.S. Congress, 1987–1988," **International Organization**, 48, no. 3 (Summer 1994): 491–525, 1994.

NOMANI, A. Q. "Corporate america, united on NAFTA, discovers that coalition building on GATT is tougher". **Wall Street Journal**, 13 dez. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/398398797?accountid=8112>>. Acesso em 8 dev. 2014.

NON-TRADE Issues Could Thwart Fast Track, Legislative Aides Warn, **Inside US Trade**, Washington DC, 14 mar. 1997.

OFFICIAL Says Full Mfn For China Possible If Progress On Trade, **Inside US Trade**, 31 jan. 1997, Washington, DC.

OLD MASTER. **The New Republic**. Dec 13, 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/212909041?accountid=8112>>. Acesso em 23 abr. 2014.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Harvard University Press, 1977.

OPEN SECRETS. Interest Groups. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/industries/>>. Acesso em 11 fev. 2015.

ORSZAG, J.; ORSZAG, P.; TYSON, L. "The Process of Economic Policy-Making During the Clinton Administration". In: Frankel, J.; Orszag, P. **American Economic Policy in the 1990s**. Cambridge: MIT Press, 2002.

PAARLBERG, R. **Leadership Abroad Begins at Home: US Foreign Economic Policy After the Cold War**. Washington: Brookings Institution, 1995.

PARLSTEIN, S. "On trade, US Retreat Into Globalphobia", **Washington Post**, 8 dez. 1997, A1. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/trade/stories/tr120897.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

PASTOR, R. **Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy, 1929-1976**. Berkeley: The University of California Press, 1982.

PELOSI Blasts Proposals For Lifting Conditions On China MFN, **Inside US Trade**, Washington DC, 11 fev. 1994.

PELOSI IPR Sanctions Bill Backs Administration Hard Line On China, **Inside US Trade**, Washington DC, 10 mai. 1996.

PELOSI Says China MFN Policy Should Set Conditions That Can Be Met By PRC, **Inside US Trade**, Washington DC, 19 mar. 1993.

PELOSI Sees Little Chance Of Congress Sanctioning China, **Inside US Trade**, Washington DC, 1 out. 1999.

PUBLIC CITIZEN. “Purchasing Power: the Corporate-White House Alliance to Pass the China Trade Bill Over the Will of the American People”, **Public Citizen’s Global Trade Watch**, out. 2000. Disponível em:

<<https://www.citizen.org/documents/purchasingpower.PDF>>. Acesso em 23 jan. 2015.

PUTNAM, R.. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”. **International Organization**, vol. 43, n.3, 427-460, 1988.

REPUBLICANS Reject Informal Administration Ideas On *Fast-track*, **Inside US Trade**, Washington DC, 2 mai. 1997.

ROGOWSKI, R. **Commerce and Coalitions**: how trade affects domestic political alignments. Princeton: Princeton University Press, 1989.

ROSATI, J. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”, **World Politics**, v. 33, n. 2, jan. 1981, p. 234-252.

ROSS, G. “Labor Versus Globalization”. **The ANNALS of the American Academy of Political Science**, v. 570, n. 1, p. 78-91, 2000.

ROURKE, J.; CLARK, R. “Making US Foreign Policy toward China in the Clinton Administration”. In: Scott, J. (Ed.) **After the End**: Making US Foreign Policy in the Post-Cold War World. Durham: Duke University Press, 1998.

RUBIN, R.; WEISBERG, J. **In an uncertain world**: tough choices from Wall Street to Washington. New York: Random House, 2003.

RUGGIE, J. G. “Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: the End of an Era?” **MPiFG Lecture Series Economic Globalization and National Democracy**, 1997.

SABATIER, P. “An *Advocacy Coalition Framework* of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, **Policy Sciences**, 21: 129-168, 1989.

SANGER, D. “Clinton Wants to Make Trade Deals Congress Can’t Amend”, **The New York Times**, 11 set. 1997a.

SANGER, D. “How U.S. and China Failed to Close Trade Deal”, **The New York Times**, 10 abr. 1999a, A2.

SANGER, D. “How Washington inc. makes a sale”. **New York Times**, Feb 19, 1995a. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/430051119?accountid=8112>>. Acesso em 21 mar. 2014.

SANGER, D. “Near Miss on Trade Agreements May Have Stemmed From Clinton’s Distractions”, **The New York Times**, 10 abr. 1999b.

- SANGER, D. "President Imposes Trade Sanctions On Chinese Goods". **New York Times**, 5 fev 1995b. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/430032911?accountid=8112>>. Acesso em 7 fev. 2014.
- SANGER, D. "Support Shrinks for China's Trade Status", **The New York Times**, 4 jun. 1999c.
- SANGER, D. "The Trade War on the Home Front", **The New York Times**, 14 set. 1997b.
- SANGER, D. "Trade Fight Was Battle of Perception Against Analysis", **The New York Times**, 16 nov. 1997c.
- SANGER, D. "U.S. Wondering if China Wants a Trade Deal". **The New York Times**, 14 set. 1999d.
- SANGER, D. E. "Mickey kantor, gutsy campaigner, has smoothed Clinton's path". **New York Times**, 2 nov. 1996. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/430704598?accountid=8112>>. Acesso em 20 fev. 2014.
- SCHEVE, K. e SLAUGHTER, M. "What Determines Individual Trade-Policy Preferences?". **Journal of International Economics**, vol. 54, pp. 267-292, 2001.
- SCHIMITT, E. "Clinton And Senators Maneuver To Expedite Vote On China Trade". **The New York Times**, 21 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2000/06/21/world/clinton-and-senators-maneuver-to-expedite-vote-on-china-trade.html>>. Acesso em: 24 mai. 2014.
- SCHIMITT, E. "Deal Reached on Bill to Help African and Caribbean Trade", **The New York Times**, 15 abr. 2000.
- SCHIMITT, E. "House Rejects Expanded Trade Power for President", **The New York Times**, 26 set. 1998.
- SCHIMITT, E. "Temporary Coalition Against Trade Bill Crosses Party and Ideological Lines", **The New York Times**, 24 mai. 2000.
- SCHNEIDER, K. "Environment groups are split on support for free-trade pact". **New York Times**, 16 set. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/429234011?accountid=8112>>. Acesso em 17 fev. 2014.
- SCIOLINO, E. "U.S. to try a conciliatory tack with china". **New York Times**, 23 mar. 1994. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/429466172?accountid=8112>>. Acesso em 7 fev. 2014.
- SENATE Finance Committee Passes Compromise Version of Fast Track, **Inside US Trade**, Washington DC, 03 out. 1997.
- SENATORS Move To Oppose China's Wto Acession Without Strong Oversight, **Inside US Trade**, 12 mar. 1999, Washington, DC.
- SHELTON, W. C. "The Changing Attitude of U.S. Labor Unions Toward World Trade". **Monthly Labor Review**, v. 93, n.5, p. 51-4, 1970.
- SHOCH, J. **Trading Blows: party competition and US trade policy in a globalizing era**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.

SIERRA Club To Oppose China PNTR But Not As Litmus Test Issue, **Inside US Trade**, 14 abr. 2000, Washington, DC.

SIMENDINGER, A. "Slowspoke on *fast-track*". **National Journal**, v. 29, n. 23, p. 1338.

SNIDAL, D. (1985) "The limits of hegemonic stability theory" **International Organization**, v.39, n. 4, outono, p. 579-614.

STAROBIN, P. "Republicans: Divided They Fall?" **National Journal**, 10 ago. 1996.

STATE Dept. Official Takes Hard Line On China MFN Renewal, **Inside US Trade**, Washington DC, 7 jan. 1994a.

STATE Protests Rubin Comments On Easing Conditions For China MFN, **Inside US Trade**, Washington DC, 4 fev. 1994b.

STOKES, B. "Almost now-or-never time". **National Journal**, 30, 2948-2949, 1998. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/200303660?accountid=8112>>. Acesso em 9 fev. 2014.

STOKES, B. "New tactics for coming trade battles". **National Journal**, 27, 306, 4 fev. 1995. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/200319362?accountid=8112>>. Acesso em 2 fev. 1995.

STOKES, B. "The big deal". **National Journal**, 12 fev. 1994. Disponível em :<<http://search.proquest.com/docview/200284308?accountid=8112>>. Acesso em 10 fev. 2014.

STOKES, B.; WILDAVSKY, B. Behind the latest tiff with tokyo. **National Journal**, 27, 1398, 1995. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/200309763?accountid=8112>>. Acesso em 9 fev. 2014.

SWEENEY, Administration Exchange Words Over Human Rights, **Inside US Trade**, 26 nov. 1999, Washington, DC.

SWEENEY, J. "Text: Sweeney Statement on Fast Track Delay", **Inside US Trade**, 11 nov. 1997, Washington, DC.

TEXT of Clinton Administration's *Fast-track* Proposal, **Inside US Trade**, Washington DC, 17 nov. 1997.

TEXT: AFL-CIO NAFTA Statement, **Inside US Trade**, Washington DC, 19 fev. 1993.

TEXT: Draft Amendment To *Fast-track* Bill, **Inside US Trade**, 11 nov. 1997, Washinton DC.

THE DIVIDE. **The New Republic**. 11 Oct 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/212863763?accountid=8112>>. Acesso em 12 jan. 2014.

THE WHITE HOUSE. Memorandum to Laura Tyson. **The Virtual Museum and Archive of the History of Financial Regulation**, 1996. Disponível em <http://www.sechistorical.org/collection/papers/1990/1996_1004_TysonNECT.pdf>. Acesso em 30 jun. 2014.

U.S. Agrees To Postpone Talk Of Sanctions In Ilo Trade And Labor Group, **Inside US Trade**, 14 abr. 1995, Washington, DC.

U.S. Business Groups Lay Out Demands For China's Entry Into Gatt, **Inside US Trade**, Washington DC, 29 jul. 1994.

U.S. Draft Texts For Nafta Side Pacts Include Difficult-To-Reach Sanctions, **Inside US Trade**, 21 mai. 1993.

U.S. Signals Shift On Japan Framework, Possible Delay On Auto Deal, **Inside US Trade**, Washington DC, 20 mai. 1995.

U.S. Works On Scaling Back Demands For China WTO Accession Talks, **Inside US Trade**, 5 fev. 1999, Washington, DC.

UAW President Says Unity With Carmakers Limited To Fighting Japanese Surplus, **Inside US Trade**, Washington DC, 22 jan. 1993.

UNION Presidents Vow To Fight *Fast-track* Bill Without Labor Rules, **Inside US Trade**, Washington DC, 13 jun. 1993.

UNIONS Reject Levin China Framework, Seek Defeat Of PNTR For China, **Inside US Trade**, 3 mar. 2000, Washington, DC.

UNITED STATES: CHINA CONUNDRUM. **Oxford Analytica Ltd**, 1997. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/192427200?accountid=8112>>. Acesso em 19 fev. 2014.

URBINA, I. "The Corporate PNTR *Lobby* How Big Business is Paying Millions to Gain Billions in China", **Multinational Monitor**, mai. 2000, vol. 21, n. 5, Washington, DC.

URIU, R. **Clinton and Japan: the impact of revisionism on US trade policy**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

US TRADE POLICY AND THE POST-COLD WAR WORLD. **U.S. Department of State Dispatch**, v.4, n. 11, 15 mar. 1993. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/233231069?accountid=8112>>. Acesso em 30 mai. 2014.

USTR Official Says Congress Members Urged Delay On *Fast-track* Bill, **Inside US Trade**, Washington DC, 28 mar. 1997.

VELUT, J. "**Free or Fair**" **Trade?** The battle for the rules of the American Trade Policy from NAFTA to CAFTA (1991-2005). Tese Doutoral, Graduate Faculty in American Studies e Graduate Faculty in Political Science, City University of New York e Sorbonne Nouvelle University of Paris, 2009.

VERNON, R.; SPAR, D; TOBIN, G. **Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in US Foreign Policy Making**. Nova Iorque: Praeger, 1991.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.; MENDONÇA, F.; OLIVEIRA, M; SILVA, T. **Política comercial dos Estados Unidos: um estudo de sua institucionalização**. FAPESP, 2007.

VOTEVIEW. Political Polarization. Disponível em <http://voteview.org/political_polarization.asp>. Acesso em 23 jan. 2015.

WALLACHI, L. **The Rise and Fall of *Fast-track* Authority**. Washington: Public Citizen's Global Trade Watch, 2013.

WALT, S. "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy", **Foreign Policy**, 79, n. 2, p. 63-79, 2000.

WALTZ, K. (1979) **Theory of International Politics**. Reading, Mass: Addison-Wesley.

WASHINGTON TRADE REPORT. The Legislative Process and the *Fast-track*. Disponível em: <<http://www.washingtontradereport.com/LegisPro.htm>>. Acesso em 23 dez. 2014.

WATANABE Proposes New Approach To US-Japan Trade,Economic Problems, **Inside US Trade**, Washington DC, 19 fev. 1993.

WILDAVSKY, B. “Beyond MFN”, **National Journal**, 22, p. 1205, 1996a.

WILDAVSKY, B. “Going Nativist?” **National Journal**, 27 mai. 1995, p. 1281.

WILDAVSKY, B. “Playing Politics with Tomatoes”. **National Journal**, 29, 1603, 1996b. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/200286764?accountid=8112>>. Acesso em 25 jan. 2014.

WOODWARD, B. **The Agenda: inside the Clinton White House**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

YERXA Casts Doubt On Border Tax To Fund Nafta Environment, Workers Initiatives, **Inside US Trade**, Washington DC, 30 abr. 1993.

ZYSMAN, J. “US power, trade and technology”. **International Affairs**, Guildford, Inglaterra, v. 67, n. 1, p. 81-106, 1991.