MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS: FORMULAÇÃO, INSTITUIÇÕES E ESPECIFIDADES[1]

FILIPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA
Doutor em Ciência Política pela UNICAMP
Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia
filipe@ie.ufu.br

HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR
Doutor em Ciência Política pela USP
Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia
hramanzini@ie.ufu.br

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir os processos de formulação de política comercial externa do Brasil e dos Estados Unidos. Tendo em conta a influência do caso e da literatura norte-americana na discussão do tema, o exercício de ampliar o número de observações e a perspectiva de análise pode trazer ganhos analíticos. Ao analisar os casos brasileiro e norte-americano, uma das hipóteses desenvolvidas é que não há um desenho institucional melhor, mais eficiente e legitimo que o outro, da mesma forma que não é clara a relação de causalidade entre um tipo específico de processo decisório doméstico e o sucesso de uma determinada demanda internacional. O artigo explora a relação entre a formulação de política comercial externa e o nível de abertura do processo decisório, o papel dos desenhos institucionais e as especificidades históricas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Comercial Externa. Economia Política Internacional. Análise de Política Externa.

THE BRAZILIAN AND NORTH-AMERICAN FOREIGN TRADE POLICY: FORMULATION, INSTITUTIONS AND SPECIFICITIES

[1] Este texto foi apresentado no dia 10-8- 2010 no seminário temático de política comercial do INCT-INEU.

ABSTRACT: The main objective of this article is to discuss the foreign trade policy formulation processes in Brazil and the United States. Taking into account the influence of the case and the importance of North-American literature in the field, the effort to increase the number of observations and perspectives can bring analytical gains. By analyzing the Brazilian case and the US case, one of the hypotheses developed in this article is that there is not a better institutional design, more efficient and legitimate than the other. It is also not clear any existing causality between a specific type of domestic decision-making process and the success of a particular international demand. To do so, this article explores the relationship between the formulation of foreign trade policy and the level of openness of the decision-making process, the role of institutional designs and the role of historical specificities.

KEY-WORDS: Trade Politics. International Political Economy. Foreign Policy Analysis

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos houve avanços significativos nos estudos sobre política comercial externa. Parte da literatura de Análise de Política Externa (APE) normalmente mobilizada nos estudos utiliza o caso norte-americano na teorização sobre processo decisório e política comercial externa e negociações internacionais. Há debate, muito influenciado pela Ciência Política e pelas abordagens pluralistas[1], sobre a forma como se estabelece a relação entre o Estado e a sociedade, o grau de abertura das instâncias estatais, a correlação de forças entre os atores domésticos estatais e não estatais, bem como sobre as próprias possibilidades de implementação da política comercial externa dado os constrangimentos domésticos e sistêmicos. Do mesmo modo, há uma vasta agenda de pesquisa passando por questões como a relação entre as pressões domésticas e o interesse nacional, a cultura política, a natureza das instituições e as margens de negociação disponíveis aos países, a importância das instituições como variáveis intervenientes, a relação entre as diferentes burocracias na formulação da política externa, o papel estratégico de setores e temas, entre outras inúmeras questões.

O foco central no caso americano, embora tenha contribuído para avanços na agenda de pesquisa, deixou em aberto questões sobre a aplicação do aparato teórico-conceitual para estruturas governamentais diferentes (HERMANN, 2001). A análise do caso brasileiro, em perspectiva comparada com o norte-americano poderá contribuir para um maior entendimento teórico sobre dinâmicas de processo decisório em negociações internacionais em contextos burocráticos e institucionais distintos do existente nos Estados Unidos. Há uma variação significativa nos dois casos no que tange ao papel do Congresso e dos partidos políticos, a permeabilidade à atuação dos grupos de interesse das instituições que lidam com o tema do comércio internacional, bem como no desenho institucional, na cultural organizacional das burocracias que lidam com a questão das negociações internacionais e, em

[1] O entendimento de que os interesses domésticos (dos grupos, empresários, burocracias, etc.) determinam as políticas do Estado, de diferentes formas, está presente em trabalhos como Graham Allison (1971), Morton Halperin (1974), Robert Gallucci (1975), Peter Katzenstein (1985), Joel D. Aberbach (et al. 1981), Peter B. Evans (et al. 1993), Andrew Moravcsik (1992), Helen Milner (1997), Jonh Odell (2000), entre muitos outros.

última instância, no tipo de engajamento internacional de cada país. O objetivo do artigo é discutir de modo exploratório essas questões e abordar algumas características presentes nos dois casos[2].

Deste modo, pretendemos aqui refletir sobre três tipos de questões. A primeira está relacionada com o tema da abertura do processo decisório na área de política comercial externa e suas consequências para a condução dessa política. Existe uma relação causal entre uma maior participação de diversos atores governamentais e não governamentais na formulação da política comercial externa e os ganhos obtidos nas negociações? Uma maior permeabilidade do processo decisório doméstico na formulação da posição dos países nas negociações internacionais pode não assegurar ganhos para a sociedade como um todo, o que não quer dizer que as instituições domésticas devam ser insuladas de pressões societárias. O fato de as instituições serem insuladas ou abertas não significa *a priori* que estejam, respectivamente, afastadas e interligadas com as preferências da sociedade.

A segunda questão que buscaremos refletir refere-se à relação entre a forma como ocorre o processamento das demandas advindas da sociedade e o desenho institucional das instituições que formulam a política comercial nos dois países. A participação do Congresso no desenho institucional pode levar a elaboração de estratégias mais paroquialistas (LEVITT, 2008; POOLE e DANIEL, 1985), mas isso não significa dizer que a política comercial torna-se mais eficiente ou que deixa de existir espaço para a adoção de políticas impopulares. Há, nesse caso, diferenças significativas na dinâmica de formulação dos dois países, que, por sua vez, impactam de forma diversa a posição externa nas negociações comerciais. A experiência estadunidense aponta para a existência de dificuldades na conciliação dos interesses do Executivo e do Congresso em torno das diretrizes de política comercial externa. No Brasil isso não ocorre na mesma dimensão. Em parte, por conta dos atributos institucionais do chamado 'presidencialismo de coalizão'. Por outra parte, os grupos da sociedade com interesse nas questões de política comercial externa na maior parte das vezes visualizam o Executivo e não o Legislativo como a principal instancia apta a direcionar os seus interesses e atuação.

[2] O presente texto é um dos resultados preliminares de pesquisa em desenvolvimento no âmbito da linha de pesquisa de política comercial do INCT-INEU. Trata-se de uma reflexão conceitual cujo desdobramento empírico pretendemos apresentar em outro paper.

A terceira questão se refere às especificidades históricas e institucionais dos países e das suas burocracias e instituições que lidam com o tema das negociações internacionais. Entendemos que é difícil relacionar um determinado tipo de desenho institucional doméstico com certos ganhos materiais internacionais, na maioria das vezes há outras variáveis intervenientes operando essa ligação. O sucesso de uma demanda internacional pode não ter relação de causalidade com o processo decisório doméstico que estruturou esta demanda. Os desenhos institucionais de formulação de política comercial externa, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, são frutos de contextos históricos bastante específicos e respondem a demandas societais e burocráticas igualmente diversas. No caso norte-americano a transferência da autoridade no campo comercial do Congresso para o Executivo se deu dentro de um contexto de superpotência num mundo bipolar, e a criação do (U)STR, entre outros fatores, também relaciona-se com esse processo. Uma das ideias quando da criação desta agência era internacionalizar as preferências domésticas norte-americanas no regime GATT/OMC (VERNON, 1961, ZEILER, 1991). Se durante algum tempo essa estratégia teve sucesso hoje, na Rodada Doha surgem mudanças significativas, em boa medida, mas não somente, por conta das posições brasileiras e indianas na OMC. Os Estados Unidos não mais conseguem como nas rodadas anteriores direcionar as negociações de acordo exclusivamente com as suas preferências domésticas num contexto de "pactuação assimétrica" (STEINBERG, 2002).

Uma das hipóteses aqui desenvolvidas é que não há um desenho institucional melhor, mais eficiente e legitimo que o outro, da mesma forma que não é clara a relação de causalidade entre um tipo específico de processo decisório doméstico e o sucesso de uma determinada demanda internacional. O processo decisório doméstico é importante para se compreender o porquê um país tem determinada posição nas negociações internacionais. Mas, o sucesso ou fracasso de uma demanda internacional, muitas vezes relaciona-se mais com outros fatores, como as regras do regime em questão, a quem esta demanda é dirigida e ao poder de barganha dos países envolvidos, do que propriamente à estrutura doméstica que articula essa demanda, ainda que esta não seja irrelevante, inclusive, do ponto de vista da implementação de acordos.

Para discutir os pontos comentados acima, este artigo foi estruturado da seguinte

forma. Em primeiro lugar, abordaremos algumas questões teóricas sobre a formulação de políticas comerciais externas. Em seguida analisaremos, ainda que brevemente, o desenho institucional brasileiro referente à formulação de política comercial externa em perspectiva histórica. Em seguida, faz-se o mesmo no caso norte-americano, também em perspectiva histórica, situando as principais alterações do desenho institucional deste país com especial destaque para o relacionando entre os poderes Executivo e Legislativo e o USTR. Por último, faz-se algumas breves considerações finais.

O NÍVEL DOMÉSTICO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL: ALGUMAS INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS

Existe uma extensa literatura que busca discutir a relação entre processo decisório doméstico em política comercial externa e a posição dos países em negociações internacionais (PUTNAM, 1988, EVANS, 1993, MILNER, 1997, ROGOWSKI, 1989, ZAHRNT, 2008, FARIAS, 2007), partindo da idéia que a posição externa dos países não pode ser explicada sem uma análise das interações entre políticas e estruturas decisórias domésticas e internacionais (MORAVCSIK, 1993). Esta tem sido a abordagem mais utilizada para analisar as principais diretrizes de política comercial externa de diferentes países. Segundo esta perspectiva, a política comercial é uma das respostas ao jogo político doméstico. Neste cenário, grupos de interesse, empresas multinacionais, sociedade civil, pressionam a máquina estatal para agir de uma determinada forma por meio de diversos meios. Outras forças, tais como *grass roots lobbying* (CINTRA,2005), sistema eleitoral (MORROW, 1991), também ganham relevância pois são instrumentos importantes que influenciam as políticas públicas.

Para este tipo de literatura, o Estado deixa de ser um ator autônomo e suas ações passam a obedecer às demandas internas e seus variados grupos. Os grupos com maior capacidade de organização possuem maior capacidade de transferir suas demandas e, uma vez feito isso, as políticas de comércio podem refletir o posicionamento defendido por estes atores. Contudo, alguns autores como Goldstein (1988) afirmam que nem sempre esta relação entre poderosos grupos de interesses e a execução de uma determinada política ocorre de maneira direta. Pressupor isso seria o mesmo que afirmar que em todos os casos a política é resultado dos grupos detentores do maior número de bens materiais. Existem outras variáveis, como as

idéias (WOODS, 1995, GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993), o desenho institucional (HALL & TAYLOR, 2009), o contexto, entre outras, que, têm recebido cada vez maior destaque no debate. Neste último caso, afirma-se (GOLDSTEIN, 1988) que determinados desenhos institucionais podem favorecer grupos que nem sempre são os mais poderosos economicamente. Os interesses dos atores domésticos são filtrados e refletidos nas decisões governamentais a partir de certas características político – institucionais do processo decisório.

Para os autores que trabalham com o nível doméstico, como Moravisck (1993), não existe é difícil falar de um interesse nacional coeso, algo que pudesse ser definido como pertencente a um bem geral do Estado. Existem, de fato, vários interesses que buscam, de uma forma ou de outra, transformar suas demandas particulares em política de Estado. Robert Dahl trabalha com o conceito de Poliarquia para fundamentar teoricamente a segmentação da sociedade civil em diferentes grupos e para analisar o jogo político doméstico (VILLA & CORDEIRO, 2006, OLIVEIRA & MORENO, 2007). Ao analisar o papel da ameaça nas negociações internacionais, Odell (1993) considera que sua utilização de forma bem sucedida é resultado da política doméstica. "The effects of coercion attempts vary, and one thing they depend upon is internal politics" (ODELL, 1993). Milner (1997) entende que há três variáveis que condicionam as negociações internacionais, a partir do nível doméstico: 1) estrutura de preferências domésticas; 2) instituições políticas domésticas; e 3) distribuição doméstica da informação. Segundo esta autora (1997:104), há um consenso crescente de que preferências e instituições são importantes e mutuamente determinadas, mas resta muito a fazer em termos de modelagem teórica e teste empíricos.

Putnam (1988) com a Teoria do jogo de dois níveis é considerado um dos principais autores que trabalham com o jogo político doméstico. Segundo este autor, existe uma relação direta entre o nível doméstico e a ação do Estado. Da mesma forma que um negociador precisa barganhar com outros Estados (Nível I), precisa barganhar com as diversas forças presentes no cenário político doméstico (Nível II). Win-set é um dos principais conceitos trabalhados pelo autor. Trata-se do alcance das propostas de uma negociação, tanto propositivas quanto defensivas, consideradas positivas pelos grupos domésticos. Segundo o autor, o tamanho do Win-set depende do jogo político doméstico e, baseado nestes pressupostos, busca relacionar os dois níveis centrado nas duas hipóteses centrais: "The smaller the win-set, the greater the

risk that negotiations break down" e "A small win-set can be a bargaining advantage" (PUTNAM, 1988:438-40).

No mesmo sentido, Freedman (1976) destaca que se a política externa aparenta ter certa coerência e conteúdo, que justificam a sua classificação como racional, isso reflete a habilidade de um grupo doméstico particular de dominar os procedimentos do processo decisório. Assim, podemos dizer que as características do sistema político nacional são variáveis que afetam a forma como as instituições políticas filtram e traduzem as preferências societárias em políticas públicas. De forma geral, as análises que enfatizam a importância dos aspectos institucionais buscam relativizar o argumento de alguns autores que enfatizam o papel dos grupos de interesse e atribuem ao governo um papel passivo de incorporação das demandas societárias. Na visão de Milner e Rosendorff (1997), a relação institucional entre o Executivo e o Legislativo é de grande relevância para o entendimento da política econômica externa.

Este tipo de análise não é totalmente recente. Allison (1969) é outro autor que considera tais pressupostos quando desenvolve três tipos ideais para analisar a crise dos mísseis em Cuba, conhecidos como os três modelos de Allison. O segundo e o terceiro modelos merecem destaque. O Segundo Modelo, denominado Organizacional, coloca as organizações intra-estatais como as unidades básicas de análise. Assim, o governo não é mais considerado um ator unitário, pois, existiria ao seu redor uma constelação de organizações, cada uma com um interesse próprio, com prioridades diferentes, como percepções diferentes e com questões diferentes. O principal objetivo destas organizações seria garantir orçamento, sobreviver, ou agregar poder. Segundo o autor, "government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own [...] governments perceive problems through organizational sensors. Governments behavior can therefore be understood according to a second conceptual model, less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior" (ALLISON,1969:698). O terceiro modelo de Allison denomina-se Individual. Neste nível os principais atores são os indivíduos que possuem uma posição de importância no governo, pois, podem influenciar diretamente na adoção de uma determinada decisão. Questões tais como personalidade, capacidade de barganha, habilidade política, vontade pessoal, entre outras,

ganham relevância.

A tendência à mobilização doméstica também é um dos temas abordados pela literatura. No caso brasileiro, afirma-se que a partir da década de 1990, por conta do aceleramento dos processos de mundialização e de interdependência, bem como, do aumento dos efeitos (re)distributivos das ações externas, observa-se no Brasil uma tendência à maior mobilização doméstica em relação aos temas internacionais. No caso norte-americano, a mobilização doméstica no âmbito comercial é bastante anterior, atingindo seu ápice da década de 1970 principalmente devido ao aumento da concorrência internacional patrocinada pela ascensão da Alemanha e do Japão, passando a demandar maior acesso principalmente do Congresso norte-americano.

Embora em períodos históricos distintos, parte da literatura tende a afirmar que as entidades domésticas, representantes de grupos de interesses variados, começaram, cada vez mais, a se mobilizar buscando projetar suas preferências nas políticas do Estado. Assim, a elaboração das propostas nas negociações comerciais internacionais seria algo cada vez mais complexo, por conta, entre outros fatores, da diversidade de interesses presentes nas sociedades e, de certa forma, da tendência relativamente inerente à natureza desses processos no sentido de cada vez mais gerarem uma mobilização doméstica. É neste contexto que podemos notar uma relação mais forte entre o debate acadêmico norte-americano e o brasileiro.

Tomando estes argumentos como pressupostos, alguns autores acreditam que é preciso criar meios que conectem os diferentes setores domésticos e o Estado. Estes mecanismos de acesso garantiriam uma competição mais transparente para a adequação de uma política, garantindo o acesso de setores menos favorecidos. O USTR, no caso americano, tem sido citado como exemplo desta ligação entre o que é particular, ou seja, o jogo político doméstico, e o que é público, ou seja, o Estado (VIGEVANI *et al.*, 2005). O Brasil é um exemplo citado por alguns (BARBOSA, 1999; OLIVEIRA, 2005, PL-4291/2004, PLS 189/2003) como o oposto disso, pois, a formulação de política internacional brasileira ocorreria de modo relativamente autônomo aos interesses domésticos. Por isso, na visão desses analistas, seria interessante criar alguma agência nos moldes do USTR norte-americano, garantindo assim maior permeabilidade à participação de outros atores na definição da posição internacional do

país.

Outra questão mais ou menos consolidada neste debate, particularmente, na vertente político-burocrática e institucional de Análise de Política Externa, é que quanto mais centralizado o poder nas mãos do Executivo, maior será o poder político das burocracias. No Brasil, há uma ampla discussão a respeito das relações entre Executivo e Legislativo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999), bem como no entendimento do quão concentrado e centralizado e/ou fragmentado e descentralizado seria o sistema político brasileiro. Os autores da tese da centralização ganharam espaço, baseando-se principalmente nos efeitos da centralização decisória no Congresso e nos poderes de legislar do presidente, embora, naturalmente, não expliquem tudo, como, por exemplo, a derrota do governo em alguns casos como da não aprovação da prorrogação da CPMF no Senado em 2007. O Executivo brasileiro teria poder de construir maiorias, por conta do seu controle da agenda de formulação das políticas do Estado, tendo assim instrumentos para garantir a cooperação necessária para a tomada de decisões e para a construção de uma coalizão de governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Essa discussão não é objeto do nosso trabalho, mas é importante para contextualizar o argumento de Rogowski (1989) que considera que *policy – makers* em países com sistema de representação proporcional com distritos de alta magnitude estão mais insulados de pressões societais. De forma geral, no Brasil, a atuação dos grupos de interesse, embora crescente, não parecem ser decisivas na determinação das posições do país em aspectos relevantes das posições internacionais do Brasil, ao menos no que se refere a boa parte das posturas brasileiras em relação ao Mercosul e ao G-20. O fato dos policy-makers se anteciparem a algumas das preferências dos grupos de interesse mais relevantes certamente tem algum papel no entendimento desta questão.

A maior parte dos estudos que analisam o comportamento legislativo dos congressistas enfatiza o impacto das regras eleitorais. No sistema eleitoral norte-americano o presidente é eleito por colégios eleitorais ao invés de voto popular, como no caso do Brasil. Este sistema torna a relação entre os eleitores e os congressistas muito mais estreita, além de manter a identidade do congressista viva na memória do condado. Esta conexão gera desincentivos para a condução de políticas impopulares. O caso agrícola é um típico exemplo, tornando a manutenção de enormes subsídios que, embora economicamente defasados, permanecem devido a força da bancada agrícola no Congresso. No caso brasileiro, o que normalmente se

argumenta é que a entendida conexão eleitoral faria com que os projetos de lei de iniciativa do Congresso fossem, sobretudo, de caráter localizado, a exemplo do que ocorre no caso norte-americano. As bases desse argumento, fundamentam-se principalmente na análise do sistema eleitoral e partidário; ou seja, o predomínio das campanhas políticas personalizadas, a competição intrapartidária e a descentralização do sistema político, são fatores importantes que incentivariam o "voto pessoal" e a tendência dos parlamentares em buscar aprovar leis de conteúdo paroquial (MAINWARING, 1999; AMES, 1995). Contudo, como afirmam Figueiredo e Limongi (1999) é preciso levar em consideração que, embora os incentivos eleitorais estimulem o individualismo do parlamentar, a magnitude distrital é um fator determinante para explicar o comportamento legislativo dos políticos. Além disso, as regras decisórias internas do Congresso têm um papel relevante, pois, relativizam alguns dos incentivos do tipo *pork barrel* que a arena eleitoral pode estimular. O que se observa é que embora, é claro, se aprovem leis de conteúdo regional ou local, estas não são predominantes, e, a maior parte do conteúdo das leis do Congresso Nacional refere-se a questões de abrangência nacional (RICCI, 2003).

A hipótese subjacente a essas afirmações é que todo o político, independentemente do cargo que ocupa, deve ser fiel a sua base eleitoral (conexão eleitoral). Atribui-se uma racionalidade eleitoral como princípio ontológico inerentes à todos os atores políticos (MILNER, 1997), onde os legisladores pautam todas as suas decisões no eleitorado, evitando políticas impopulares por isso ser insustentável do ponto de vista político. Dentro desta mesma lógica, existem as teses que trabalharam com as diferentes naturezas das *constituencies*. Segundo esta perspectiva, os congressistas, por possuírem bases eleitorais mais restritas, são mais fieis aos seus eleitores e, portanto, adotam políticas restritivas ao comércio com maior facilidade. Atores políticos com bases eleitorais mais amplas, como é o caso dos presidentes dos dois países em questão, podem adotar medidas impopulares com mais facilidade por sua base eleitoral ser mais difusa. Desta forma, o Presidente tem mais margem de manobra do que os Senadores, que tem mais margem de manobra do que os Deputados.

UMA ANÁLISE PROCESSUAL DO CASO BRASILEIRO

Parte importante da literatura de política externa brasileira tende a ver o processo de definição das posições internacionais do Brasil no período anterior aos anos 1990 como concentrado no Itamaraty e, o período posterior, onde um maior número de atores participam do processo decisório, como uma novidade e como um elemento que tenderia a enfraquecer o peso do Itamaraty, no processo decisório, estando em marcha um processo de maior "democratização", na formulação da política externa brasileira, em contraste com a situação anterior de insulamento burocrático (LANDAU, 2003; HURREL e NARLIKAR, 2006; OLIVEIRA 2007; MARQUES, 2009). A partir do trabalho de Farias (2007) que analisa participação brasileira no sistema do GATT no período de 1973 a 1993, é possível observar que ``no passado`` a centralidade do Itamaraty não era tão facilmente verificada.

Na primeira década dos anos 2000 o que se observa é que o Itamaraty tem um peso maior na definição das posições e nas estratégias brasileiras na OMC (CARVALHO 2000) e também em outras frentes de atuação internacional do país, como no caso do Mercosul (BURGES, 2009). O fato do Ministério das Relações Exteriores ter um papel importante no processo decisório doméstico de definição da política comercial do país, via CAMEX, além de ter um acesso privilegiado às informações dos atores internacionais, são alguns dos fatores que contribuem para essa dinâmica. A questão do aceleramento dos chamados processos de "globalização" diminuir sensivelmente a possibilidade de órgãos domésticos formularem políticas incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil é um fator que tende também a aumentar o peso do Itamaraty.

Ao menos desde o início dos anos 1990 pode-se caracterizar a política externa brasileira como um "*policy regime*" (PRZEWORSKI, 2003). Ou seja, após um período de mudanças domésticas e internacionais, há um padrão mais ou menos delimitado de inserção internacional do Brasil. Isso ocorre, sobretudo, por conta do papel singular que o Itamaraty passou a ter na definição da política externa e comercial externa brasileira. A manutenção do papel privilegiado no processo decisório de formulação e implementação da política externa brasileira, sobretudo, a partir dos anos 1990, deve-se à capacidade de adaptação do corpo diplomático às mudanças de governo. Segundo Freedman (1976:447) "the outputs of the policy – making process can be said to reflect the relative strengths of those involved, so that stability in a power structure will result in a certain stability of policy". Ou seja, quando a política externa tem certa continuidade, isso reflete a habilidade de um grupo doméstico particular de

direcionar os procedimentos do processo decisório.

Tanto no governo Cardoso quanto no governo de Lula da Silva o tema das negociações agrícolas tem tido uma centralidade importante na agenda de negociações internacionais do Brasil, sobretudo, na OMC e nas negociações com os Estados Unidos e União Européia. Isso tem a ver com a ampliação na capacidade de acompanhamento e de oferta de subsídios técnicos aos negociadores oficiais por parte dos atores sociais e do setor privado. Também com a percepção dos atores governamentais e do Itamaraty da relevância que o tema agrícola tem para os alinhamentos internacionais do país, no sentido de apresentar uma agenda demandante aos países desenvolvidos. O aumento de pressões sobre a regularidade da política externa brasileira no pós – Guerra Fria não significa que necessariamente haverá uma mudança no padrão mais ou menos estabelecido de atuação internacional do país ou na forma como a política externa é formulada e implementada. Pesquisa de Santana (2001: 182) que analisa a forma como o Itamaraty respondia às pressões domésticas no caso da definição das posições brasileiras nas negociações da ALCA, mostra que "os operadores diplomáticos brasileiros resistem ao compartilhamento do processo decisório em política externa brasileira".

No início dos anos 1990, no bojo das reformas institucionais com a extinção do Conselho de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX), no governo Collor, há uma gradual fragilização institucional dos órgãos domésticos que lidavam com o tema do comércio exterior e um fortalecimento significativo do Itamaraty. Desde os anos 1950, até a sua extinção, a CACEX formulava a política comercial do país e cabia ao MRE respaldar e operacionalizar esta política externamente, muitas vezes com dificuldades. A CPA e a CACEX eram órgãos domésticos que, em boa parte das vezes, tinham posições diferentes das do MRE, em temas de política comercial externa, e formulavam políticas incompatíveis com as regras negociadas no GATT (FARIAS, 2007). Com a sua extinção, formalmente, ao menos até 1995, ano de criação da CAMEX, mas *de facto*, também depois, o MRE passou a ser a instituição coordenadora da posição brasileira nas negociações comerciais internacionais, assim como das atividades de promoção das exportações no exterior, neste caso atuando em conjunto com a CAMEX.

Puntigliano (2008) analisa as transformações organizacionais do Itamaraty frente à nova situação nacional e internacional a partir dos anos 1990, e argumenta que o Ministério

das Relações Exteriores procurou reestruturar sua organização interna com a criação de novas

secretarias e departamentos especializados, visando aumentar a capacidade de das Relações Exteriores procurou reestruturar sua organização interna com a criação de novas intervenção do Brasil. Nesse sentido, pode-se talvez estender este argumento para a política doméstica e considerar que essas mudanças organizacionais, criação de novos departamentos, coordenações e divisões tinham também como objetivo aparelhar de forma mais efetiva o Ministério, para que o mesmo pudesse intervir efetivamente num amplo conjunto de temas onde até então seu papel não era central, ou mesmo não seria o *de jure* decisivo[3]. Um exemplo relevante nesse sentido talvez possa ser verificado no caso da definição dos contenciosos internacionais no Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) da OMC. Segundo Arbix (2008), ainda que aparentemente coubesse à CAMEX a decisão oficial sobre determinada demanda que o Brasil venha a registrar no MSC, sua gestação e condução é fortemente centralizada na Coordenadoria Geral de Contenciosos (CGC) do Itamaraty.

Com a criação da CAMEX, em 1995, as diretrizes de política comercial e de negociações internacionais têm que ser aprovadas pelo órgão colegiado e o Ministério das Relações Exteriores é um dos integrantes com grande peso (MARCONINI 2005; RAMOS, 2008). Nos conflitos de interesse presentes nas reuniões da CAMEX no período 2003-2008, não apenas em temas da OMC, o Itamaraty tendia a sair vitorioso, boa parte das vezes por uma sinergia de posições com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MARZAGÃO, 2007) e pelo fato de contar com o apoio da Casa Civil. Isso mostra uma tendência de enfraquecimento do que seria o papel coordenador da CAMEX, na definição da política de comércio exterior do país, e um peso significativo do Itamaraty. Pesquisa de Ramos (2008)[4] indica que a CAMEX não vem conseguindo exercer de modo pleno seu mandato de formular, implementar e coordenar a política de comércio exterior brasileiro. Boa parte da definição da posição do Brasil nas negociações internacionais é feita em grupos de trabalho interministeriais e/ou informais, coordenados pelo Itamaraty. Nas reuniões mensais da CAMEX muitas vezes as questões entram de forma essencialmente informativa.

[3] Nesse sentido, é interessante a observação de Thelen (2004: 7-8) "institutional reproduction is often inextricably linked to elements of institutional transformation of the sort that brings institutions inherited from the past into synch with changes in the political and economic context".

[4] Segundo o autor (Ramos, 2008: 271) "a Camex exerceu um papel marginal na formulação, condução e coordenação da política de comércio exterior neste período (1995-2007)".

Se considerarmos alguns trabalhos importantes que analisam a formulação da posição brasileira em aspectos específicos de temas internacionais no período que antecede os anos 1990 (FARIAS, 2007; VIGEVANI, 1990; MOURA, 1996; ALVES, 2005), é possível considerar que no período pós-Guerra Fria, o Itamaraty saiu fortalecido enquanto ator doméstico fundamental na formulação e na implementação da política externa brasileira em temas relevantes. A situação de não autonomia efetiva do Itamaraty na definição de aspectos relevantes das posições internacionais do Brasil no GATT identificada por Farias (2007) mudou, e o Ministério das Relações Exteriores passou por um processo de fortalecimento significativo no aparato do Estado brasileiro, particularmente durante o governo Lula da Silva. Quando as posições internacionais do Brasil contam com o apoio da Presidência da República e/ou têm forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas implementados pelo governo e seus grupos de sustentação, o Itamaraty tende a se fortalecer enquanto instituição e a aumentar o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais do país.

Na visão de Lima e Santos (2001), no Brasil a política externa e a política de comércio exterior são objetos naturais de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo. É importante entendermos que delegação não é o mesmo que abdicação. Neste caso, segundo Martin (2000), entende-se como abdicação quando o Legislativo não possui instrumentos institucionais que lhes permitam o controle e a fiscalização sobre as atividades do Executivo. No caso brasileiro o que ocorre é certa delegação de poder em matéria de política externa do Executivo para o Legislativo. Martin (2000) argumenta que uma participação institucionalizada do Congresso na definição da agenda comercial garante maior credibilidade de que os tratados negociados no exterior serão implementados/ratificados pelo Legislativo. Na visão da autora, um executivo que não tenha o respaldo das forças políticas domésticas teria menor credibilidade para negociar externamente temas com impactos internos que precisem de ratificação *ex post*.

Apesar de crescente[5], ainda é baixa a participação do Congresso brasileiro em temas de política externa. Segundo a avaliação de Santos (2006), a despeito do artigo 84 da Constituição

[5] Um dos indicativos do aumento do interesse do Congresso nos temas de política externa é a existência de alguns projetos em tramitação que propõem uma institucionalização *ex ante* do Poder Legislativo no processo decisório de maneira semelhante ao modelo norte-americano de mandato negociador delegado do Legislativo para o Executivo. Para maiores informações ver: Neves (2006).

Brasileira, que assegura ao legislativo a prerrogativa de referendar os tratados celebrados pelo Presidente, o Congresso Nacional ainda mantém uma posição marginal em relação às questões centrais de desenvolvimento ligadas ao comércio internacional.

Neste sentido, Oliveira e Onuki (2007) argumentam que os grupos de interesse acionam o poder Legislativo para temas de política comercial externa apenas quando suas demandas não são atendidas via Executivo. E, a mobilização, via Legislativo, visaria, mais do que tudo, pressionar o Executivo para que este altere políticas, mais do que tornar o Legislativo uma instituição central do processo decisório de política comercial (OLIVEIRA e ONUKI, 2007).

Pode-se observar que a aplicabilidade de alguns dos modelos de APE para o estudo do processo de formulação das posições internacionais do Brasil requer ajustes. Além da questão da relativa baixa participação do Congresso e da ausência de canais institucionalizados para a atuação dos grupos de interesse no contexto das burocracias, é importante considerar o papel singular do Ministério das Relações Exteriores na formulação das posições externas do país. Apesar da crescente tensão entre os elementos de continuidade da política externa brasileira e uma nova realidade marcada pela intensificação das pressões, resultantes do novo contexto doméstico e internacional; da mesma forma, podemos observar ações do Itamaraty no sentido de frear essa tendência, o que é natural, já que nenhuma burocracia quer ver o seu poder diminuído.

No estudo das posições externas do Brasil, as preferências e ideias dos tomadores de decisão devem ser consideradas em conjunto com as preferências de grupos de interesses ou atores societários. Nesse sentido, é interessante o trabalho de Vigevani e Cepaluni (2007), que contextualiza a política exterior de Lula da Silva, a partir do modelo de Hermann (1990), destacando o peso das percepções dos líderes, enquanto variável explicativa importante. Portanto, a análise de formulação de política externa brasileira, além de incorporar a percepção e as ideias dos atores que têm um papel importante na implementação da decisão e do presidente da República, precisa levar em consideração determinadas particularidades do sistema institucional, bem como o peso do Itamaraty, variável conforme o tema. Como argumenta Hermann (2001: 75) “the decision unit involved in making foreign policy can shape the nature of that policy”. Isso não quer dizer que outros atores não participem ou não busquem participar na definição da estratégia brasileira; mas, significa que o Itamaraty durante

o governo Lula da Silva nas negociações da OMC conseguia moldar a estratégia brasileira de acordo com seus princípios organizacionais e preferências das elites no poder.

UMA ANÁLISE PROCESSUAL DO CASO NORTE-AMERICANO

A Constituição dos Estados Unidos garante ao Congresso o poder de regulamentação de todas as atividades de comércio. Contudo, a participação desta instituição nas questões de comércio não é constante e, comumente, sofre alterações de acordo com o contexto histórico. O poder Executivo dos Estados Unidos também tem autoridade para negociar acordos comerciais no âmbito do "*Reciprocal Trade Agreement Act*", de 1934. Nesta ocasião, o Presidente Franklin D. Roosevelt utilizou-se deste mecanismo para negociar reduções tarifárias com seus parceiros comerciais. A partir de então, a participação do Executivo nas questões comerciais ganhou corpo, enquanto o Congresso perdeu espaço.

Isso quer dizer que, num mesmo arranjo institucional, tanto o Executivo quanto o Congresso podem deliberar sobre o comércio, sendo possível a existência paralela de políticas liberalizantes e políticas protecionistas. Esta constatação faz a história da política comercial norte-americana extremamente rica, e por vezes até contraditória. Em outras palavras, há uma certa ambiguidade na legislação norte-americana com relação ao comércio, o que torna necessário a existência de certo consentimento mútuo entre o Congresso e o Executivo nas principais questões.

Do pós II Guerra até meados da década de 1960, os Estados Unidos adotam uma postura internacionalista, ou seja, aceitava perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Assim, a manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa, por causa da ênfase inicial da Guerra Fria em questões militares e estratégicas. No cenário doméstico norte-americano, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela bonança econômica, que permitia que os norte-americanos não se importassem tanto em arcar com os custos advindos da liderança deste país no plano internacional, e por um arranjo institucional que filtrava o Congresso de demandas protecionistas advindas do jogo político doméstico.

Neste contexto, o Departamento de Estado era o principal formulador da política comercial dos Estados Unidos, dando uma dimensão estratégica ao comércio nos moldes da "War Trade Board". Nomes como Cordell Hull (1933-1944), secretário de Estado, e mais tarde Will L. Clayton (1946-1947), C. Douglas Dillon (1958-1959), subsecretários de Estado para Assuntos Econômicos, entre outros, ganharam notoriedade em assuntos comerciais. Além disso, com o *Employment Act* de 1946 foi criado o *Council of Economic Advisers*, diretamente ligado ao Executivo, responsável por formulação de políticas econômicas para o fomento do produção, do comércio e do emprego. Vale mencionar também a criação do *National Security Council* em 1947, que tinha como missão concentrar as principais questões internacionais. Embora a preocupação fundamental do conselho fosse de segurança, o comércio recebia destaque por meio da participação do "Assistant to the President for Economic Policy" do presidente.

Além disso, este período assistiu uma mudança na estratégia de comércio dos Estados Unidos, partindo para uma postura multilateral em detrimento dos esforços bilaterais. As Rodadas do GATT, pelo menos no seu início, era muito mais competência do Departamento de Estado do que do Congresso. Como nos mostram Irwin, Macroidis e Sykes (2008), o GATT nasceu das negociações que ocorreram entre Estados Unidos e Reino Unido durante a II Guerra Mundial, e tinha como elemento fundante a construção de um Sistema Internacional estável. Não estava em questão a eficiência econômica ou as vantagens comparativas, e por isso o Departamento de Comércio ficou relegado a um segundo plano. Isso ocorreu também devido as experiências negativas do entre-guerras, onde entendia-se que as políticas protecionistas foram responsáveis pela intensificação das animosidades existentes entre as principais potências da época.

Contudo, é bom destacar, o Departamento de Estado não deixou de considerar as impressões existentes no Congresso. Havia contrapesos no Congresso ao que restava de pressões protecionistas, mantendo diretrizes liberalizantes mesmo com mudanças nas preferências internas. Entre os obstáculos às pressões protecionistas, estavam: a) a luta contra o comunismo, que impulsionava os Estados Unidos a terem uma maior atuação internacional para coibir as ações e ideologias pró-socialistas; b) os mecanismos de defesa, ajuste e proteção comerciais geridos pela burocracia em processos quase-judiciais, como a *escape clause*, o

antidumping e o CVD; c) e órgãos burocráticos, como veio a ser o STR (USTR). Os contrapesos também podem ser entendidos como uma blindagem que protegia os congressistas das demandas protecionistas. Para não perderem os votos nem os recursos destes setores, os congressistas trabalhavam sobre os mecanismos de defesa e alívio comerciais, mantendo suas convicções liberalizantes e evitando o protecionismo (Destler, 1995).

Na década de 1970, até meados de 1980, a posição internacionalista norte-americana passa a ser questionada. Com o arrefecimento da Guerra Fria e a ascensão de novos pólos industriais, principalmente o alemão e o japonês, intensos estímulos para proteção tinham impacto direto no Congresso. Por um lado, deixava-se de fazer sentido relegar a política comercial para um segundo plano; por outro, a perda de competitividade incitava as demandas de grupos de interesses protecionistas, contribuindo para significativas alterações no *design* institucional norte-americano e possibilitando um maior acesso de grupos particularistas no processo de formulação de leis comerciais. Também neste período notou-se uma intensificação da mobilização doméstica, amparada principalmente por setores presentes na economia que sofriam com a concorrência internacional e com a condução da política comercial externa dos Estados Unidos.

A blindagem do Congresso ao protecionismo foi enfraquecida por pelo menos quatro motivos. Primeiro porque os remédios administrativos forneciam alívio e defesa comerciais em níveis insatisfatórios para o setor privado. Segundo porque a formulação e a condução da política comercial eram vistas como inadequadas. Mesmo com a criação do STR boa parte do setor privado e dos congressistas ainda viam-nas demasiadamente influenciadas pelo Departamento de Estado, que as instrumentalizava para fins de segurança em prejuízo de setores da economia nacional. Terceiro porque no plano das idéias começava um período de revisão dos princípios da política comercial norte-americana. Emergia no debate político doméstico uma noção de *Fair Trade* diferente da historicamente adotada no país, e que desafiava a idéia de livre-comércio clássico. Por fim, houve reformas no sistema político doméstico que fragmentaram em certa medida e dispersaram o poder na Câmara e no Senado. O poder dos comitês, principalmente o de *Ways and Means* e o de Finanças, os dois mais importantes para o comércio e peças-chave no arranjo institucional, como *veto-points*, foi diminuído pela criação de subcomitês e pela crescente partição de outros comitês (BROWNE,

1995; JACOBSON, 1990; PETERS E WELSCH, 1977; WEINGAST, 1989).

Havia no período um choque entre as competências dos poderes Executivo e Legislativo, principalmente quando o Secretário de Comércio Maurice H. Stans passou a demandar ao Presidente Nixon, em 1969, uma maior participação nos assuntos comerciais, o que naturalmente suplantaria o STR (Vide Destler, 2005, p.106). Nixon também tentou modificar o arranjo institucional de comércio dos Estados Unidos criando o *Council on International Economic Policy (CIEP)*, o que representou uma séria ameaça ao STR. Tanto o Congresso quanto grupos de pressão foram veementemente contrários à medida. Como resultado, vale destacar três inovações institucionais presentes no Trade Act de 1974: o fortalecimento do STR, a criação do USITC e a implementação do Fast Track. Em outras palavras, o Congresso norte-americano passa a buscar uma maior participação no processo de formulação de política comercial.

Como resultado de uma campanha patrocinada pelo *Ways and Means*, o Congresso concedeu mais poder ao STR no *Trade Act* de 1974. Este passou a ser chamado de USTR, tornou-se uma agência formal e permanente. O fortalecimento do USTR deu o tom do que seria a política comercial dos Estados Unidos nas próximas décadas. Esta agência tem em sua essência o papel de coordenadora de diferentes demandas, principalmente do Congresso e do Executivo, mantendo fortes vínculos com o Departamento de Estado, Departamento de Comércio, Departamento do Tesouro, o *Council of Economic Advisers*, o *Ways and Means* e o *Finance Committee*, além de tentar equacionar as demandas dos grupos de interesse. Tratava-se de uma forma dar vazão aos objetivos maiores de política externa dos Estados Unidos sem desmerecer os demais interessados em assuntos de Comércio. Contudo, este papel moderador do USTR sofreu variações no tempo, sendo mais ou menos forte dependendo da correlação de força existente entre os poderes Executivo e Legislativo.

Uma segunda resposta do Legislativo, também na lei de 1974, foi a criação do *US International Trade Commission* (USITC) para suplantar o agora extinto *US Tariff Commission*. Esta comissão, além de independente, tinha como principal função recomendar políticas de alívio para as indústrias e setores prejudicados pela competição internacional. A USITC trouxe para o *design* institucional de comércio dos Estados Unidos uma parte mais técnica, mais ligada aos grupos de interesse, menos politizada. É formada por 6 membros indicados pelo Presidente

e ratificados pelo Congresso, aumentando assim a articulação entre os poderes Executivo e Legislativo. A principal função do USITC é controlar a seção 201 que autoriza o presidente dos Estados Unidos a agir caso algum produto seja importado em proporções tão grandes que chege a prejudicar ou ameaçar a indústria doméstica. Neste caso, o USITC recomenda ao presidente o tipo de ajuda que deve ser dada para estas indústrias prejudicadas, que pode ter dois tipos: (1) maiores tarifas e cotas sob o produto importado ou (2) assistência direta a indústria doméstica. A USITC conduz as investigações em resposta a pedidos feitos pelos representantes das indústrias afetadas, ou sob pedido do presidente dos Estados Unidos, ou do USTR, do Congresso, ou até mesmo por conta própria. A USITC tem 180 dias para conduzir as investigações e apresentar suas conclusões e possíveis recomendações ao presidente, e o presidente tem 60 dias para responder. Caso decida não acatar as recomendações da comissão, deve notificar o Congresso, que pode reverter a decisão do presidente em até 90 dias.

A terceira resposta do Congresso foi a criação do Fast Track. Afirmava-se na época que o presidente havia extrapolado seu poder negociador na Rodada Kennedy (1964-1967), e que portanto era necessário um mecanismo coordenador dos interesses executivos e legislativos no que tangue as grandes negociações econômicas internacionais. “Em essência, o *fast track* é uma autorização dada pelo Congresso ao Executivo para negociar acordos comerciais, que não podem ser emendados pelo Legislativo durante os procedimentos para sua ratificação interna” (Embaixada do Brasil em Washington, 2002). O mecanismo em muito contribuiu para importantes negociações internacionais que ocorreram, tais como a Rodada Tóquio, o Nafta e a Rodada Uruguai.

Dois departamentos rivalizavam com o USTR na condução da política comercial. No primeiro governo Reagan, o Departamento de Comércio, responsável legal pela aplicação dos tradicionais mecanismos de defesa comercial, como o *Antidumping* e o *Contervailling Duty*, liderado por Baldrige, iniciou uma série de restrições ao comércio, como cotas para o comércio automobilístico (1981), restrições às importações têxteis (1983), entre outros, diferente do que parecia querer o USTR. Já no segundo governo Reagan, o Departamento do Tesouro, liderado por James A. Baker, juntamente com o extinto Economic Policy Council, deram o tom do que seria a política comercial dos Estados Unidos dentro das negociações do valor do dólar, principalmente devido aos níveis alarmantes que a balança comercial havia atingido. O USTR e

o Departamento de Comércio eram apenas os executores, e não os formuladores.

A divisão de trabalho entre o USTR e o Departamento de Comércio é frágil. O Secretário de Comércio Malcon Baldrige, juntamente com o presidente Reagan, buscaram dar ao departamento centralidade na formulação de política de comércio. Como constatou Sam Gibbons (D-Fl) em 1983, "every president that comes in wants to throw the USTR Office out of the White House" (*apud* Destler, 2005, p.118). Mesmo com constantes ameaças, principalmente por sua natureza ambígua (embora esteja na estrutura organizacional do Poder Executivo, está intimamente ligado ao Congresso) o USTR permaneceu. "Had Congress not wanted (U)STR, it is unlikely that any postwar president would have created or proposed [...] an office on his own" (Destler, 2005, p;.118). Este é o principal motivo da distância existente entre o *Trade Representative* e o Presidente, com raras exceções (Strauss + Carter e Kantor + Clinton).

A resposta do Congresso, mas ainda assim alinhado com o Departamento do Tesouro, foi fortalecer o USTR no *Trade Act* de 1988. A elaboração da Super 301 foi um reflexo dessa transição de idéias, do internacionalismo para o nacionalismo econômico, muito embora trate-se de um nacionalismo econômico diferente, baseado na noção de "*fair trade"*, fugindo assim ao escopo analítico do protecionismo clássico. Trata-se de uma emenda da Seção 301 da lei conhecida como *Trade Act of 1974*, que foi incluída no *Omnibus Trade and Competitiveness Act* e permaneceu até a década de 1990. Por meio da Super 301, o USTR identifica os principais países que adotam práticas discriminatórias aos produtos norte-americanos e que por isso mesmo contam com grande potencial de elevação de suas exportações. O método escolhido para forçar a abertura destes países aos Estados Unidos foi a utilização de retaliações unilaterais. Tal constatação nos leva a conclusão de que o USTR ganhou um papel muito mais relevante para a estratégia de comércio dos Estados Unidos do que o Departamento de Comércio, principalmente devido ao fato desta primeira estar ligada também ao Congresso e sua forte relação com o *Ways and Means* e o *Finance Committee*. Contudo, pode haver modificações principalmente por parte do Executivo, dependendo do relacionamento que o Presidente tem com os diferentes departamentos.

A ratificação do Nafta (1993) e da OMC (1995) são os dois principais marcos institucionais da década de 1990, além da fundamentação da Alca e de acordos de livre-comércio com Israel, Jordânia, Chile, entre outros. Contudo, os grupos protecionistas

representados no Congresso norte-americano mantiveram as pressões por medidas restritivas, como por exemplo, no setor siderúrgico, fortemente restritivo e com ampla representação. Há, portanto, uma grande disputa entre um Executivo internacionalista e um Legislativo cada vez mais "paroquialista", fato que comumente prejudicava "as iniciativas da presidência, minimizando seu poder de negociação" (PECEQUILO, 2001:63) no que diz respeito à constituição de acordos internacionais de livre-comércio. Um exemplo disso foi a não renovação do *Fast-Track*.

Quanto ao papel dos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, foi imposto limites à sua atuação. A este respeito, Grimmett (2006) afirma que "adoption of panel and appellate reports finding that a U.S. measure violates a WTO agreement does not give the reports direct legal effect in this country [ou seja, os Estados Unidos]. Thus, federal law would not be affected until Congress or the Executive Branch, as the case may be, changed the law or administrative measure at issue.[...] Only the federal government may bring suit against a state or locality to declare its law invalid because of inconsistency with a WTO agreement; private remedies based on WTO obligations are also precluded by statute". Em suma, a questão deve ser ratificada tanto pelo Executivo quanto pelo Congresso e, como os principais remédios administrativos e interesses paroquialistas se encontram nesta instituição, tornam-se difíceis de serem implementadas, principalmente quando os temas tratados são sensíveis politicamente ao país[6].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto buscamos refletir sobre três tipos de questões. A primeira delas tratou da relação causal entre uma maior participação de diversos atores governamentais e não governamentais na formulação da política comercial externa e os ganhos obtidos nas negociações comerciais. Os dois casos em estudo apresentam diferenças significativas nessa questão. Em casos onde os temas externos possuem fortes interconexões com os interesses

[6] Neste mesmo período há outas inovações institucionais. Uma das principais foi a criação do *National Economic Council* (1993) com o papel de recomendar políticas econômicas para o Presidente. Um dos papéis desempenhados pelo NEC era coordenar especialistas nos mais variados setores, tais como agricultura, comércio, energia, mercado financeiro, política fiscal, entre outros.

domésticos, como é o caso da atuação brasileira e norte-americana na Rodada Doha até 2008, a política externa brasileira tenderia a ser mais receptiva às pressões domésticas enquanto os Estados Unidos já o seria, como forma de fortalecer suas posições neste âmbito e, consequentemente, nas negociações comerciais internacionais. Contudo essa operacionalização pode não ocorrer de forma tão direta.

Quando há uma abertura no processo decisório na área de política comercial tornando-o mais permeável, no sentido que as demandas dos grupos de interesse podem ser mais bem atendidas, há um resultado que, ao menos em tese, tende a favorecer grupos mais protecionistas em detrimento da maioria consumidora que seria favorecida pelas menores tarifas (SCHATTSCHNEIDER, 1935; NELSON, 1989; OLSON; 1999). Exemplos como o aumento das tarifas produzido por conta da aprovação da Lei Smoot-Hawley nos anos 1930, a proteção dada ao setor siderúrgico norte-americano, em 2002, ou o peso dos agricultores na definição da posição dos Estados Unidos na OMC, entre outras situações, são citadas como resultantes das pressões dos grupos de interesses mais poderosos e organizados, normalmente os produtores, em direção ao protecionismo, mesmo que isso gere custos sociais, doméstica e internacionalmente, de grandes proporções. É um debate complexo, mas, uma maior abertura do processo de definição de política comercial à atuação dos grupos de interesse pode trazer resultados não totalmente ótimos para o conjunto da sociedade.

Nos Estados Unidos, desde o início dos anos 1990, com as negociações em torno do NAFTA, a formulação da política comercial externa tem sido objeto de divergências entre Congresso, Executivo, grupos de interesse e partidos políticos (DESTLER, 2005). A existência de divergências domésticas em relação às posições dos países em negociações internacionais é natural e ocorre em todos os países, inclusive, no Brasil. O estudo comparativo pode nos possibilitar maior entendimento das diferenças que se verificam na forma como as instituições que lidam mais diretamente com o tema das negociações internacionais nos dois países absorvem as pressões domésticas. Essas diferenças podem contribuir para o maior entendimento das posições dos países na OMC.

O caso brasileiro parece ir no sentido de relativizar os achados de algumas pesquisas (SHAFFER, 2001; ZAHRNT, 2008) que indicam que disputas entre os atores domésticos podem impedir a elaboração de uma estratégia coerente de negociação ou que argumentam que a flexibilidade do negociador tende a diminuir à medida que um maior número de atores

domésticos buscam intervir no processo decisório. A depender da forma como ocorre o processo decisório, de *jure*, e, de *facto*, do peso da burocracia que lida com o tema das negociações na política doméstica e do apoio presidencial, o negociador pode absorver de forma estratégica as pressões domésticas e tentar formatar o processo decisório num determinado sentido onde a composição de forças dos atores participantes corrobore com a sua postura.

Em oposição ao que ocorre com a presidência brasileira e o Ministério das Relações Exteriores nos temas de política comercial durante o governo Lula da Silva, o apoio do Executivo norte-americano ao USTR não é totalmente ostensivo. Segundo Destler (2005: 323) "presidential support for the USTR, particularly important at times of trade policy crisis or major negotiations, has often been tenuous". Há também conflitos por maior espaço no processo decisório entre o USTR e o Departamento de Comércio no que tange à definição da posição norte-americana nas negociações, maiores, inclusive, que os conflitos entre o MRE e a CAMEX no caso brasileiro.

A segunda questão que procuramos refletir se referiu à relação entre a forma como ocorre o processamento das demandas advindas da sociedade e o desenho institucional das instituições que formulam a política comercial nos dois países. Parte da literatura de APE considera que a participação do Congresso no desenho institucional permite a elaboração de estratégias mais paroquialistas (LEVITT, 2008; POOLE e DANIEL, 1985), a lógica de atuação do Executivo tenderia a ser distinta. O Executivo norte-americano, por exemplo, pode não ser tão sensível às condições materiais específicas de suas constituencies quanto os congressistas. Tal afirmação é importante uma vez que permite variações de política comercial menos intensas entre governos, garantindo objetivos de longo prazo com maior eficiência, fator vital para a posição ocupada pelos Estados Unidos no cenário internacional. Quando as alterações da política externa são substanciais e não meramente circunstanciais (ou setoriais), os objetivos mais amplos de política externa precisam receber um papel de destaque. Isso ocorre devido à existência de um ambiente estratégico sistêmico, por vezes ignorado pelas análises que enfatizam apenas o jogo político doméstico.

A terceira questão buscou refletir sobre as especificidades históricas e institucionais dos países e das suas burocracias e instituições que lidam com o tema das negociações

internacionais. Entendemos que é difícil relacionar um determinado tipo de desenho institucional doméstico com certos ganhos materiais internacionais. Como vimos, o caso brasileiro possui especificidades próprias no que tange às instituições domésticas que lidam com o tema da política comercial externa. No início dos anos 1990, no bojo das reformas institucionais com a extinção do Conselho de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX), no governo Collor, há uma gradual fragilização institucional dos órgãos domésticos que lidavam com o tema do comércio exterior e um fortalecimento significativo do Itamaraty. Com a extinção dessas agências, formalmente, ao menos até 1995, ano de criação da CAMEX, mas *de facto*, também depois, o MRE passou a ser a instituição coordenadora da posição brasileira nas negociações comerciais internacionais. Entre 2003 e 2008 o processo decisório de definição das posições brasileiras na OMC foi mais centralizado enquanto que o peso do Itamaraty foi maior do que em outros momentos históricos de definição da posição brasileira no sistema GATT (FARIAS, 2007).

É importante ressaltar que a maior parte dos autores que estudam o jogo político doméstico e sua relação com a posição dos países em negociações internacionais desenvolveram suas pesquisas num contexto político, institucional e societário diferente do brasileiro. Referindo-se ao caso brasileiro, Arbilla (2000) considera que há certa limitação na incorporação de novas ideias e interesses na pauta de discussão dos temas internacionais no âmbito do Estado. O fato da burocracia brasileira que lida mais diretamente com os temas internacionais não ser fragmentada, comparada com o que ocorre nos Estados Unidos, faz com que haja uma menor interação entre o governo e a sociedade, ainda tomando o caso norte-americano como parâmetro. Além disso, nos governos Cardoso e Lula da Silva, o processo decisório de formulação da posição brasileira nas negociações internacionais é caracterizado por uma baixa participação do Congresso Nacional e pelo papel singular do Itamaraty, além de uma baixa institucionalização da participação dos grupos de interesse. Esta não é a realidade norte-americana, onde o Congresso tem participação direta na condução dos assuntos comerciais, além da burocracia especializada no tema, o USTR, ser difusa e permeável, além de muitas vezes não contar com o apoio presidencial ostensivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J.D., R.D. PUTNAM, & B.A. ROCKMAN. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press, 1981.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. The American Political Science Review, Vol. 63, No. 3. (Sep., 1969), pp. 689-718.

ALVES, Vagner C. Dos Apeninos à Coréia: o processo decisório da participação militar brasileira em dois tempos. Tese de Doutorado. IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. The Journal of Politics, nº 57, 1995.

ARBILLA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina Brasileira (1989-1994). Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.22, p. 337-385, 2000.

ARBIX, Daniel A. Contenciosos brasileiros na OMC: pauta comercial, política e instituições. Contexto Internacional, v. 30, p. 3, p. 655-699, 2008.

BARBOSA, Rubens. Brasil-EUA: como aumentar o potencial de negócios do Brasil com os EUA: Entrevista com o Embaixador Rubens Barbosa. RBCE 61 / Out/Dez de 1999

BRAYBROOKE, D., & C.E. LINDBLOM. A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process. Free Press, 1970.

BROWNE, William P. Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking. Kansas: University of Kansas Press, 1995.

BURGES, Sean W. Brazilian Foreign Policy after the Cold War. Gainesville, FL: Universtity Press of Florida, 2009.

CAMPOS, Taiane Las C. Domestic and International interaction: a case-study of Brazil s and India s role in constructing the G-20. Paper. International Studies Association 49th Annual Convention, São Francisco, 2008.

CARVALHO, Maria Izabel V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. Contexto Internacional, vol. 25, nº2, 2003, pp. 363-401.

CASTRO NEVES, João Augusto de . O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca. Contexto Internacional, IRI/PUC-Rio, v. 25, n. 1, p. 103-138, 2003.

CERVO, Amado L. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica. Dados – Revista de Ciências Sociais, v.28, nº1, p. 113-131, 1985.

CINTRA, Rodrigo. Processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies. São Paulo: Cedec, 2005 (Cadernos Cedec, nº 72).

COSTANTINI, Valeria; CRESCENZI, Riccardo. "Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations". The World Economy, vol. 30, nº 5, 2007, pp. 863-891.

DESTLER, I. M. America trade politics. 4th ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005

DINIZ, Simone ; RIBEIRO, Cláudio O. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: an empirical Contribution to the debate. Brazilian Political Science Review, v. 2, p. 10-38, 2008.

DRYDEN, Steve. Trade Warriors: USTR and the American crusade for free trade. New York: Oxford University Press, 1995

EPSTEYN, Juan Cláudio. Evolución histórica de modelos institucionales de política comercial. Los casos de Estados Unidos e Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós – Graduação em Ciência Política e Sociologia – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

EVANS, P.B., H.K. JACOBSON, and R.D. PUTNAM. Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics. University of California Press, 1993.

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

FERNÁNDEZ, Mateo Diego. Trade negotiations make strange bedfellows. World Trade Review, vol. 7, no. 2, pp. 423-453, 2008.

FREEDMAN, Lawrence. Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model. Internacional Affairs, vol. 52, nº3, 1976.

GALLUCCI, R.L. Neither Peace nor Honor: The Politics of American Military Policy in Viet-Nam. Johns Hopkins University Press, 1975.

GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions, and American trade policy. International Organization, vol.42, n.01, p.179-217, Winter 1988.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and politics changes. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

GRIMMETT, Jeanne J. Dispute Settlement in the World Trade. CRS Report for Congress, September 14, 2006.

HALPERIN, M.H., P. CLAPP, and A. KANTER. Bureaucratic Politics and Foreign Policy. Brookings Institution, 1974.

HATHAWAY, Oona A. Positive Feedback: the impact of trade liberalization on industry demands for protection. International Organization, Vol. 52, nº 3, 1998.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. International Studies Quarterly, vol.34, n.01, p.03-21, 1990.

HERMANN, Margareth. How Decision Units Shape Foreign Policy: a theoretical framework. Internacional Studies Review, vol. 3, n°2, 2001.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. Global Society, v. 20, nº 4, p. 415- 433, 2006.

IRWIN, Douglas A, MAVROIDIS, Petros C, SYKES, Alan O. The Genesis of the GATT (The American Law Institute Reporters Studies on WTO Law). Cambridge University Press, 2009

ISMAIL, Faizel. The G-20 and NAMA-11: The role of Developing Countries in the WTO and Doha Round. Paper. GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries. Oxford, 23/11/2007.

JACOBSON, Gary C. The electoral origins of divided government: competition in U.S. House election, 1946-1988. Colorado: Westview Press, 1990.

KATZENSTEIN, P.J. Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe. Cornell University Press, 1985.

LANDAU, George D. The Decisionmaking Process in Foreign Policy: the case of Brazil. Policy Papers on the Americas, CSIS, vol XIX, 2003.

LEVITT, Steven D. How Do Senators Vote? Disentangling the Role of Voter Preferences, Party Affiliation, and Senator Ideology. The American Economic Review, Vol. 86, No. 3, (Jun., 1996), pp. 425-441

LIMA, Maria Regina S. D; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, nº52, 2001, pp. 121-149.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1999.

LOHMANN, Susanne; O"HALLORAN, Sharyn. Divided Government and US trade policy: theory and evidence. International Organization, 48, nº4, 1994.

MAINWARING, Scott P. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil. Stanford Univerty Press, 1999.

MARCH, James G; OLSEN; Johan P. The new institucionalism: organizational factors in political life. American Political Science Review, vol. 78, no. 3, pp. 734-749, 1984.

MARCONINI, Mario. Trade Policy - Making Process in Brazil. Mimeo, 2005.

MARQUES, Joseph C. Change vs Continuity: The Current Business View of Foreign Policy in Brazil. Paper: Encontro da International Studies Association – ISA, New York, 2009.

MARTIN, LISA L. Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation. Princeton University Press, 2000.

MARZAGÃO, Thiago Veiga. Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. . Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

MILNER, H.V. Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations. Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen V. Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen V.; ROSENDORFF, B. Peter. Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Governments as Constraints on Trade Liberalization. The Journal of Conflict Resolution, Vol. 41, nº1, 1997.

MO, Jongryn. The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions. The Journal of Conflict Resolution, Vol. 38, No. 3. (Sep., 1994), pp. 402-422.

MORAVCSIK, A. Liberalism and International Relations Theory. Center for International Affairs, Harvard University, 1992.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestics Politics. Los Angeles: University of California Press, 1993.

MOURA, Gerson. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa. NUPRI/USP, 1996.

NARLIKAR, Amrita. International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London: Routledge, 2003.

NOLAND, Marcus. Chasing phantoms: the political economy of USTR. Washington: Institute for International Economics, 1997. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/wp/1997/97-1.htm>. Acesso em: 03 mai. 2004.

ODELL, J.S. Negotiating the World Economy. Cornell University Press, 2000.

ODELL, John S. "Developing Countries and the Trade Negotiation Process". Paper presented at the Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Palais des Nations, Geneva, 2003.

ODELL, Jonh S. International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987. In. EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D.

OLIVEIRA, Amâncio J.;ONUKI, Janina. Grupos de Interesses e a Política Comercial Brasileira: atuação na arena legislativa. Papéis Legislativos, IUPERJ, 2007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo F. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na OMC. Contexto Internacional, vol. 29, no. 2, p.7-38, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes & MORENO, Fernanda Venceslau. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC . Dados v.50 n.1 Rio de Janeiro, 2007

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC. Contexto Internacional. vol.29 no.1 Rio de Janeiro Jan./June 2007

PETERS, John G. e WELSCH, Susan. Legislative reform and public policy: an overview. Policy Studies Journal, Illinois: University of Illinois, vol 5. N 44, 1977;

PL-4291/2004, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA.

PLS 189/2003. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

POOLE, Keith T. and DANIELS, R. Steven. Ideology, Party, and Voting in the U.S. Congress 1959-1980. American Political Science Review, June 1985, 79(2), pp. 373-99.

PRZEWORSKI, Adam. How many can be third? IN: GLYN, Andrew (ORG). Social Democracy in neoliberal imtes. Oxford: Oxford Universty Press, 2003.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of brazilian foreign policy. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, no. 1, p. 28-52, 2008.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. International Organization, vol. 42, 1988

RAMOS, Guilherme C.da C. Comércio Internacional, Política Comercial Brasileira e Atuação da Câmara da Comércio Exterior (CAMEX) na Condução das Políticas para Setor. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV – Rio de Janeiro, 2008.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003.

ROGOWSKI, Ronald. Commerce and Coalition: How Trade Affects Domestic Political Alignments. Princeton University Press, 1989.

SANTANA, Helton R. P. Grupos de Interesse e a política externa brasileira para a ALCA. Contexto Internacional, vol. 23, no.1, p. 67-196, 2001.

SANTOS, Fabiano. Democracia, Legislativo e os Novos Desafios para a Expansão do Capitalismo Brasileiro. Análise de Conjuntura OPSA, nº9, setembro, 2006.

SHAFFER, Gregory. The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters. The Harvard Environment Law Review, vol. 25, no.1, p. 1-93, 2001.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Wining at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. Cornell International Law Journal, vol. 41, no. 2, p.383-502, 2008.

STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. International Organization, v. 56, nº2, 2002.

STOKES, Bruce & CHOATE, Pat. Democratizing U.S. Trade Policy. A Council on Foreign Relations Paper. November 1, 2001

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States and Japan. Cambridge University Press, 2004.

TUSSIE, Diana. Process Drivers in Trade Negotiations: the role of research in the path to grounding and contextualizing. Latin American Trade Network (LATN)/Série BRIEF, 2009.

VERNON, Raymond. A Trade Policy for the 1960s. Foreign Affairs, 1961

VIGEVANI, Tullo. O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa-Omega/EdUSP, 1995

VIGEVANI, Tullo. Questão nacional e Política Exterior. Um estudo de caso: formulação da política internacional do Brasil e motivações da Força Expedicionária Brasileira (FEB). Tese de Doutorado. Departamento de História Social, USP, 1990.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, v. 29, p. 273-335, 2007

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; Mendonça, Filipe. Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução. In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2005 (2° Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP).

VILLA, Rafael Duarte; CORDEIRO, Fabio Cereda. Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis. Contexto Internacional, v. 28, p. 301-352, 2006.

WEINGAST, Barry R. Floor behavior in the U. S. Congress: committee power under the open rule. American Political Science Review, vol.83, n.03, September 1989.

WOODS, Ngaire. Economic ideas and International Relations: beyond rational neglect. International Studies Quarterly, vol.39, n.02, p.161-180, June 1995.

ZARNT, Valentin. Domestic constituents and the formulation of WTO negotiation positions: what the delegates say. World Trade Review, vol. 7, no. 2, p. 393-421, 2008.

ZEILER, Thomas W. American Trade and Power in the 1960s. Columbia: Columbia University Press, 1991

Recebido em 19 de fevereiro de 2016.

Aprovado em 16 de setembro de 2016.