

De George H.W. Bush à Donald Trump: promessas sobre política comercial e o que os presidentes cumpriram (1989-2021)

From George H. W. Bush to Donald
Trump: Presidents' pledges on trade and
what they accomplished (1989-2021)

Flávio Contrera*
Karina Lilia Pasquariello Mariano**
Roberto Goulart Menezes***

RESUMO

Este artigo avalia o cumprimento de promessas eleitorais sobre política comercial pelos presidentes dos EUA no período de 1989 a 2021 com o intuito de identificar padrões de continuidade e de mudança na agenda dos partidos e do país. A identificação de promessas foi feita a partir da análise dos manifestos de campanha dos partidos dos presidentes eleitos no período. O critério estabelecido para avaliar o cumprimento da promessa foi o da implementação da ação. Verifica-se graus de cumprimento similares entre Democratas e Republicanos, cujas agendas (i) aproximam-se no tocante aos acordos de livre-comércio e às medidas protecionistas e (ii) afastam-se em relação à aderên-

* Pesquisador em Pós-Doutorado no Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista (IPPRI-UNESP). Email: flavio.contrera@unesp.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6740-5489>

** Professora Doutora do Departamento de Ciências Sociais na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (FCL-UNESP). Email: karina.mariano@unesp.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4559-918X>

*** Professor Doutor do Instituto de Relações Internacionais na Universidade de Brasília (IREL-UnB). Email: rgmenezes@unb.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3220-7765>.

Recibido: 13 de octubre de 2023. Aceptado: 12 de marzo de 2024.

cia aos direitos trabalhistas e aos compromissos de proteção ambiental nestes acordos. Original, contribui com o debate sobre a qualidade da representação democrática ao aferir o grau de responsividade dos partidos políticos em uma política de especial interesse para os trabalhadores americanos. Ao mesmo tempo, mostra como a continuidade e convergência bipartidária foram fundamentais para orientar a política comercial dos EUA.

Palavras-Chave: Estados Unidos – Partidos Políticos – Política Comercial – Presidente – Promessa.

RESUMEN

Este artículo evalúa el cumplimiento de las promesas electorales sobre política comercial por parte de los presidentes estadounidenses en el período 1989 a 2021 con el objetivo de identificar patrones de continuidad y cambio en la agenda de los partidos y del país. La identificación de promesas se realizó a partir del análisis de los manifiestos de campaña de los partidos de los presidentes electos en el período. El criterio establecido para evaluar el cumplimiento de la promesa fue la implementación de la acción. Existen grados similares de cumplimiento entre demócratas y republicanos, cuyas agendas (i) son similares en términos de acuerdos de libre comercio y medidas proteccionistas y (ii) divergen en relación con el cumplimiento de los derechos laborales y los compromisos de protección ambiental en estos acuerdos. Original, contribuye al debate sobre la calidad de la representación democrática midiendo el grado de capacidad de respuesta de los partidos políticos en una política de especial interés para los trabajadores estadounidenses. Al mismo tiempo, muestra cómo la continuidad y la convergencia bipartidistas fueron fundamentales para guiar la política comercial estadounidense.

Palabras clave: Estados Unidos – Partidos políticos – Política Comercial – Presidente – Promesa.

ABSTRACT

This article evaluates the fulfillment of electoral pledges on trade policy by US presidents in the period from 1989 to 2021 with the aim of identifying patterns of continuity and change in the agenda of the parties and the country. The identification of promises was made based on the analysis of the campaign manifestos of the par-

ties of the presidents elected in the period. The criterion established to evaluate the fulfillment of the pledges was the implementation of an action. There are similar degrees of compliance between Democrats and Republicans, whose agendas (i) are similar in terms of free trade agreements and protectionist measures and (ii) diverge in relation to the adherence of labor rights and environmental protection commitments in these agreements. Original, it contributes to the debate on the quality of democratic representation by measuring the degree of responsiveness of political parties in a policy of special interest to American workers. At the same time, it shows how bipartisan continuity and convergence were fundamental in guiding US trade policy.

Keywords: USA – Political Parties – Trade Policy – President – Pledge.

I.- INTRODUÇÃO

O poderio dos Estados Unidos nos primeiros anos do pós-guerra fria era incontestável. Tanto é que o termo hiperpotência foi cunhado para designar sua condição quase unipolar nas relações internacionais. Em 1991, o então presidente George Bush (1989-1993), chegou a anunciar, em tom otimista, uma nova ordem mundial. Assim, a potência dominante se colocava a tarefa de conduzir a construção da ordem internacional (Cruz, 2007). No entanto, foi nos governos de George Bush Jr. (2001-2009), que a busca pela supremacia atingiu o seu ápice. Através da Doutrina Bush (2002), “um projeto explícito de poder global, unipolar e quase-imperial” (Fiori, 2007, p.9), os EUA buscaram impedir a ascensão de potenciais desafiantes à sua liderança global.

No campo comercial, a estratégia de William Clinton (1993-2001) teve como foco central a conquista de novos mercados e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi um dos seus pilares. Outra frente foi o lançamento de negociações para criação de acordos regionais e bilaterais, tais como o North American Free Trade Agreement (NAFTA), o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e demais acordos bilaterais para a liberalização do comércio. Para Stiglitz (2003), que trabalhou no primeiro governo Clinton, os termos em que se deram essas negociações eram extremamente

favoráveis aos EUA e dada a sua hegemonia política e econômica acabaram prevalecendo em detrimento da busca de um “arranjo internacional equitativo”. Para ele, isso exigiria “um espírito de cooperação que não é construído pela força bruta, pela imposição de condições inapropriadas no meio de uma crise, pela intimidação, pela imposição de acordos comerciais injustos ou pela adoção de políticas comerciais hipócritas” (2003, p.56-7).

A agenda de Barack Obama (2009-2017) foi fortemente afetada pela crise financeira global de 2008. Seu primeiro governo foi marcado pelo retraimento nas negociações comerciais em função das implicações domésticas dos efeitos da crise (Lameiras e Menezes, 2019). No segundo mandato de Obama, o ambicioso Acordo de Associação Transpacífico (TPP) era peça central na estratégia geopolítica e comercial do ex-presidente e tinha como objetivo geopolítico fazer frente à expansão econômica chinesa na Ásia-Pacífico (Seib, 2015). Obama buscava refazer a hegemonia dos Estados Unidos após o desgaste produzido por Bush na imagem internacional do país. E ao mesmo tempo seu objetivo era assegurar as condições necessárias para a recuperação econômica dos EUA a fim de reverter o desemprego, as falências e a perda de competitividade das empresas estadunidenses.

Ao assumir a presidência, Donald Trump (2017-2021) teve como primeira medida de grande envergadura nessa área retirar os Estados Unidos do TPP. Em seguida, Trump passou a desferir fortes ataques ao sistema multilateral de comércio e a exigir da China que agisse a partir da lógica do *fair trade*, segundo os critérios dos próprios EUA. Na visão de Trump e sua equipe, a política comercial supostamente benevolente dos EUA com seus parceiros desde os anos 1990 teria resultado na perda de milhares de empregos e contribuído para o empobrecimento da classe média (Economic Policy Institute, 2013). Embora o governo Trump tenha tentado implementar uma “inflexão histórica” na política comercial dos EUA, o fato é que “a posição ocupada pelos Estados Unidos na ordem econômica global impõe limites às ações do trumpismo.” (Mendonça et al., 2019, p. 121).

Assim, a atual conjuntura de radicalização política vivenciada pelos EUA é resultado de um processo de crescente descontentamento de uma parcela significativa da sociedade com os rumos econômicos do país. Essa acusação fundamenta-se num discurso baseado na ideia de que a ação do governo estaria ancorada nos interesses das elites econômicas beneficiadas pelos acordos comerciais realizados, em detrimento dos trabalhadores estadunidenses. Seria uma ação que trairia a confiança do eleitor.

Os eleitores americanos estão entre aqueles com maior probabilidade de atribuir responsabilidade pelo desempenho econômico aos políticos em exercício (Owen & Quinn, 2016). Historicamente, nos EUA, o crescimento econômico tem sido associado ao aumento do percentual de votos aos incumbentes (Hellwig, 2007). Os americanos atribuem esmagadoramente ao Congresso ou ao presidente a responsabilidade pelas condições econômicas nacionais (Hellwig, 2011). Como tem sido demonstrado, o comércio internacional influencia diretamente as eleições presidenciais dos EUA (Jensen et. al, 2017).

Partindo de achados que demonstram que a insegurança no emprego devido à concorrência das importações na indústria transformadora diminui o apoio político aos incumbentes, Jensen et. al (2017) mostraram um aumento nos votos aos partidos em exercício em condados com grande número de trabalhadores em serviços transacionáveis altamente qualificados e diminuições nos votos em condados com elevado emprego na indústria transformadora pouco qualificada¹

Com efeito, os eleitores, enquanto *policy-seekers*, podem influir sobre os rumos da política comercial dos Estados

1 Em *swing states* com muitos trabalhadores industriais pouco qualificados, os partidos incumbentes são particularmente vulneráveis à perda de votos.

Unidos ao manifestar seu voto em um determinado partido. Conforme o modelo do partido responsável, as eleições se configuram como elemento essencial para a concorrência entre partidos, os quais oferecem distintos pacotes de políticas que deverão ser executadas durante seu mandato (Downs, 1957; Hofferbert & Budge, 1992; Mansbridge, 2003; Naurin et al., 2019).

O vínculo entre as posições defendidas na arena eleitoral e as ações implementadas no governo adquire centralidade na Teoria do Mandato, em que o voto é considerado, ao mesmo tempo, prospectivo e retrospectivo. Isso significa, no primeiro momento, que os eleitores escolhem comparativamente entre as melhores alternativas partidárias e que, no segundo momento, avaliam o desempenho do partido no governo para decidir se manterão seu voto. Logo, a escolha eleitoral seria reflexo da identificação do partido responsável por dada política, expressa no ato/decisão do eleitor recompensar ou punir seus responsáveis (Carreirão, 2019).

Na democracia representativa, as eleições são vistas como o principal mecanismo para tradução das preferências dos cidadãos em políticas públicas (Dahl, 1971; Powell, 2000; McDonald & Budge, 2005). Esse modelo baseia-se, sobretudo, na representação indireta das preferências dos cidadãos, no qual eleitores autorizam os representantes eleitos a governar conforme os

compromissos realizados na campanha eleitoral (Klingemann et al., 2006; Mansbridge, 2020).

Orientamos esta discussão pela abordagem que vincula mandatos com o cumprimento de promessas oriundas de manifestos de campanha (Bara, 2005). Estes, oferecem aos partidos uma oportunidade de assumir compromissos sobre políticas específicas. Assim, através das promessas, os mandatos ligam os eleitores aos representantes eleitos (Birch, 1964; Klingemann et al., 1994).

Partindo da noção de comando e da noção de autorização, Hofferbert & Budge (1992) argumentam que o temor de sofrer retaliação dos eleitores funcionaria como motivação para os partidos no governo serem responsivos. A noção de comando repousa na premissa de que o governo recebe do eleitor a incumbência de realizar certas tarefas ou ações. Já a noção de autorização é fundada na percepção de que ao submeter seu programa de governo para avaliação do eleitorado e, ao vencer as eleições, o governo conquistou o direito moral e a responsabilidade para implementar o respectivo programa.

Desse modo, uma vez que chegam ao governo, os partidos orientam suas ações pela responsividade (Pitkin, 1967; Przeworski et al., 1999; Powell, 2009). Esta congrega as derivações de correspondência entre as exigências de cumprimento das plataformas eleitorais e

a agenda política implementada pelo governo. Mansbridge (2003) explicou esses distintos momentos a partir dos modelos de representação 'promissória' e 'antecipatória', respectivamente. A primeira refere-se ao grau de cumprimento de promessas feitas durante as campanhas, enquanto a segunda refere-se ao cálculo de quais prioridades políticas os eleitores devem recompençar no futuro.

Este artigo tem como foco o modelo de representação 'promissória'. Assim, tem como objetivo avaliar o cumprimento de promessas eleitorais sobre política comercial pelos presidentes dos EUA, no período de 1989 a 2021. Neste sentido, dialoga com literatura que tem se debruçado a entender e a criar procedimentos metodológicos comuns para análise de promessas de campanha (Royed, 1996; Thomson, 2001; Costello & Thomson, 2008; Petry & Collette, 2008; Naurin et al., 2019).

A identificação de promessas foi feita a partir da análise dos manifestos de campanha dos presidentes eleitos no

período. O critério estabelecido para avaliar o cumprimento de uma promessa foi o da implementação da ação. Comparando ações governamentais com as promessas de campanha, verificou-se graus de cumprimento similares entre Democratas e Republicanos, cujas agendas (i) aproximam-se no tocante aos acordos de livre-comércio e às medidas protecionistas e (ii) afastam-se em relação ao espaço dos direitos trabalhistas e aos compromissos de proteção ambiental nestes acordos. Esses achados contribuem para o campo de estudo na medida em que apontam para a responsividade e para o grau de congruência programática dos partidos na política comercial dos Estados Unidos.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução descrevemos os dados e os métodos utilizados. Analisamos, posteriormente, o cumprimento de promessas na política comercial dos Estados Unidos e apresentamos as considerações finais.

2. DADOS E MÉTODOS

Para avaliar o cumprimento de promessas de campanha sobre política comercial, analisamos dois tipos de dados. O primeiro deles é o manifesto de campanha do candidato eleito em cada pleito. Neste sentido, analisamos os manifestos republicanos das eleições de 1988,

2000, 2004 e 2016 e os manifestos democratas das eleições de 1992, 1996, 2008 e 2012. Desmembrando os manifestos em quase-sentenças, identificamos (i) aquelas que tinham como objeto a política comercial dos Estados Unidos e (ii) verificamos quais delas poderiam

ser classificadas como promessas. Desse modo, todos os casos classificados como promessas foram selecionados.

Partimos da definição de promessa de Royed (1996, p.79), que segundo o autor, consiste em um “compromisso para cumprir alguma ação ou produzir algum resultado, onde uma estimativa objetiva pode ser feita quanto a se a ação foi ou não realizada ou o resultado produzido”. Conforme Royed (1996), para uma sentença no manifesto ser classificada como promessa ela deve atender a dois critérios: 1) ser iniciada indicando compromisso/apoio, e 2) indicar a ação ou política para a qual a promessa é orientada.

A ação ou resultado para o qual a promessa é indicada pode ser bastante específica ou ambígua. Adotamos o critério de Royed (1996), classificando as ações em três categorias: a) *definitiva*, quando a determinação do cumprimento é clara, isto é, a ação/resultado acontece ou não; b) *definitiva difícil*, quando o cumprimento pode ser determinado objetivamente, mas o teste é difícil; c) *julgador/retórico*, quando é impossível determinar objetivamente se a promessa foi ou não cumprida, como no caso do emprego de adjetivos que implicam um julgamento de valor como “o sistema de benefícios será administrado de forma mais justa”. Na medida em que promessas retóricas não podem ser testadas, apenas as categorias a) *definitiva* e b) *definitiva difícil* são definidas como promessas verificáveis.

Classificamos como retóricas e, portanto, não verificáveis, promessas não direcionadas a algum ator em específico, e que apresentavam elementos valorativos, tais como “comércio justo”, “bons parceiros comerciais”, “fornecedor confiável”. Donald Trump prometeu “um acordo multilateral mundial entre nações comprometidas com os princípios de mercados abertos, o que tem sido chamado de “Zona Econômica Reagan”, na qual o livre-comércio será verdadeiramente um comércio justo para todos os envolvidos” (Republican Party, 2016).

George H. W. Bush foi o responsável por outras três promessas retóricas:

‘Continuaremos a colocar o livre-comércio e justo para agricultores e pecuaristas na agenda de todas as conferências internacionais sobre comércio’ (...). ‘Usaremos acordos de livre-comércio com bons parceiros comerciais como alavanca para abrir mercados em outros lugares’ (...). ‘Seremos um fornecedor confiável de produtos agrícolas para os mercados mundiais e não usaremos os alimentos como arma de política externa’ (Republican Party, 1988).

Para ser considerada cumprida, uma promessa expressa no manifesto precisa ser implementada no governo eleito. No momento de determinar se uma promessa havia sido cumprida ou não,

Royed (1996) indica que promessas classificadas como *b) definitiva difícil* podem não ser verificáveis, caso se mostrem ambíguas ou valorativas. Este foi o caso de uma promessa de Bush-pai, que não especificou quais eram as democracias consideradas amigas e quais instituições iria revitalizar: “Ajudaremos as democracias amigas a reviver as instituições de cooperação e integração econômica regional e permitiremos que a Nicarágua participe quando gozar de uma sociedade livre e pluralista e respeitar os princípios do livre mercado” (Republican Party, 1988).

O segundo tipo de dados analisado foi o da ação governamental, isto é, políticas implementadas durante o mandato correspondente ao manifesto de campanha. Especificamente, analisamos Executive Orders (E.O.), Presidential Proclamations (P.P.), Projetos de Lei (P.L.), Orçamento, Planos Estratégicos e diretrizes do Executivo. Alguns pesquisadores utilizam o critério do resultado para definir o cumprimento de uma promessa. De acordo com esse

critério, a ação significa cumprimento parcial, enquanto que a avaliação do resultado da política é o que determina seu cumprimento (Naurin et al., 2019). Trata-se de critérios utilizados em etapas distintas do ciclo de políticas públicas (Howlett & Ramesh, 1995).

Enquanto o critério da ação foca na implementação da política, o critério do resultado foca na avaliação da política implementada. Dada à natureza da política comercial – cuja implementação por vezes demanda negociação com atores externos –, adotamos o critério da ação para verificar o cumprimento de uma promessa. Neste caso, o que importa é se a ação (a edição de uma E.O., por exemplo) correspondente a uma dada promessa foi implementada ou não. Para avaliar o cumprimento, classificamos as promessas em 10 categorias, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Códigos para verificação de cumprimento de promessas

Status da Promessa	Descrição
Cumprida	Promessa foi cumprida pelo presidente eleito
Cumprida ainda no Primeiro Mandato	Promessa cumprida pelo presidente/candidato à reeleição no período posterior à apresentação do manifesto e antes do início do novo mandato

Cumprida apenas no Segundo Mandato	Promessa apresentada para o primeiro mandato foi cumprida apenas no segundo mandato
Parcial	Promessa foi cumprida parcialmente
Não Cumprida	Promessa não cumprida ou quebrada
Não Aplicável	Classificada como retórica, a avaliação de cumprimento não é aplicável
Nenhuma ação identificada	Indica que ainda não identificamos uma ação vinculada ao compromisso, mas não podemos excluir que ela tenha sido realizada
Promessa Expirada	O presidente em exercício realizou ação correspondente a promessa feita pelo candidato/presidente eleito no período posterior à apresentação do manifesto e antes do início do novo mandato
Inconclusiva	Ações contraditórias dificultam a avaliação do status de cumprimento da promessa
Avaliação prejudicada	A ação foi realizada, mas o acesso a ela é restrito, seja porque o documento é sigiloso ou foi parcialmente divulgado, ou porque não detalha suficientemente a ação

Fonte: Autores.

3. DA PROMESSA ELEITORAL À AÇÃO GOVERNAMENTAL: A POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA

Conforme os resultados da verificação do cumprimento das promessas de campanha na Tabela 1, aproximadamente 59% das promessas sobre política comercial foram cumpridas no mandato correspondente. Considerando ainda promessas cumpridas antecipadamente, tardiamente e parcialmente, a taxa de cumprimento chega a 69,23%.

Embora ocorra equivalência entre o número de eleições-mandatos analisados para cada partido, na temática da política comercial os republicanos prometeram 2,25 vezes mais que os democratas, o que pode indicar que o GOP demanda mais atenção a esta agenda.

Tabela 1 – Resultados da verificação das promessas

Status da Promessa	Republicanos		Democratas	
	Total	%	Total	%
Cumprida	23	58,97	17	62,96
Cumprida ainda no Primeiro Mandato	1	2,56		
Cumprida apenas no Segundo Mandato	1	2,56		
Parcial	2	5,13	1	3,70
Não Cumprida	6	15,38	3	11,11
Não Aplicável	5	12,82	5	18,52
Nenhuma ação identificada				
Promessa Expirada	1	2,56	1	3,70
Inconclusiva				
Avaliação prejudicada				
Total	39	100	27	100,00

Fonte: Autores.

A taxa de cumprimento de promessa dos republicanos no mandato correspondente é superior à dos democratas. No entanto, quando consideradas promessas antecipadas, os percentuais de cumprimento são mais próximos: 62,96% e 58,33%. E, quando consideradas promessas cumpridas tardiamente e parcialmente, os democratas

superam os republicanos: 75% e 66,67%, respectivamente.

Democratas e Republicanos não cumpriram 3 promessas cada um, as quais representam, respectivamente, 25% e 11,11% do total de promessas de cada partido. As 3 promessas não cumpridas pelos Democratas foram feitas

por Obama em seu primeiro mandato. Entre os republicanos não foram cumpridas promessas no primeiro e no segundo mandato de Bush-filho e no mandato de Trump.

Destacamos ainda que apenas os republicanos tiveram promessas classificadas como *Não Aplicável*, isto é, não verificáveis. Conforme pontuamos na seção anterior, tratam-se de 4 promessas retóricas e 1 promessa definitiva-difícil. Deste modo, consideramos verificáveis 34 promessas sobre política comercial, das quais, 4 no mandato de George H. W. Bush, 1 em cada mandato de Bill Clinton, 9 no primeiro mandato de George W. Bush e outras 3 no segundo, 6 no primeiro mandato de Barack Obama e outras 4 no segundo, e 6 no mandato de Donald Trump. A seguir, analisamos cada uma destas promessas.

3.1. *Negociações multilaterais para abertura de mercado*

A coerência não tem sido uma característica definidora da política comercial dos Estados Unidos, pois “o discurso do livre-comércio convive com o elevado protecionismo agrícola” (Vigevani, Mendonça & Lima, 2018, p.23). Assim, embora a defesa do livre-comércio pelos EUA apareça como um princípio, o fato é que nem sempre este é o objetivo perseguido nas negociações internacionais pelo Executivo norte-americano. Por exemplo, no governo Trump houve a criação de novas barreiras e o protecionismo ficou ainda mais evidente na

sua política comercial. Ele optou pela via “unilateral em detrimento de mecanismos multilaterais como o Órgão de Soluções de Controvérsias da OMC” (Mendonça et al., 2019, p. 121).

Na gestão de George Bush (1989-1993), os Estados Unidos já colhiam os frutos das políticas comerciais adotadas durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), que revitalizou o setor manufatureiro do país e promoveu a ascensão do setor financeiro. Conforme Brenner (2003, p.109) “o Acordo do Plaza, e o que veio em sua esteira, provou-se o ponto básico na reviravolta do setor manufatureiro dos Estados Unidos e um momento crítico para a economia como um todo”. Assim, “suas indústrias passaram a depender cada vez mais das exportações” (idem, p.110).

Com o Acordo do Plaza, o governo Reagan deu início a uma nova fase de recuperação da hegemonia econômica dos EUA. A imposição de condições aos seus principais aliados, em especial ao Japão e a Alemanha Ocidental, buscava dar respostas à perda de competitividade dos EUA e reposicionar o país no momento em que o processo de globalização começava a ganhar força. No debate sobre o declínio da hegemonia dos EUA na década de 1970 surgiu a denominada teoria da estabilidade hegemônica. Esta, ancora-se na tese da necessidade de um *hegemon* a fim de evitar o colapso do sistema internacional capitalista. As profundas transformações geopolíticas que sacudiram o

mundo no início daquela década parecia pôr à prova a capacidade dos EUA em seguir liderando o mundo capitalista. Nesse contexto de crise de liderança, os defensores da estabilidade hegemônica propugnavam a necessidade de um país forte e esclarecido que liderasse o sistema, a fim de garantir o ambiente necessário para a prosperidade do capitalismo como um todo.

A teoria da estabilidade hegemônica se divide em duas vertentes principais: a benevolente, representada pelos trabalhos de Charles Kindleberger e a coercitiva, representada pela obra de Robert Gilpin, seu maior expoente. Enquanto Kindleberger defende a necessidade do *hegemon* em buscar realizar seus interesses por meio de concessões e provimentos de bens públicos como segurança, estabilidade financeira e econômica pela via da persuasão; Gilpin (2004), ao contrário, acredita que para a plena realização dos interesses do *hegemon*, é necessário impô-lo através da coerção. Em suas palavras,

Esta liderança internacional deve promover a cooperação internacional para estabelecer e impor regras de regulamentação de comércio, dos investimentos estrangeiros e das questões monetárias internacionais. Mas é importante que tal liderança assegure pelo menos salvaguardas mínimas para os inevitáveis derrotados das forças do mercado e do processo de destruição

criativa; aqueles que perdem precisam pelo menos acreditar que o sistema funciona com justiça. (p. 14).

Ambas as vertentes buscaram dar respostas à crise da hegemonia dos Estados Unidos sobre a necessidade da liderança para o bom funcionamento do sistema monetário e financeiro internacional, que estava se desmanchando parcialmente no começo daquela década. Para eles, a sombra de 1930 pairava sobre o capitalismo internacional. Essa concepção da hegemonia é contestada por Keohane (1984), quando esse autor analisa a formação dos regimes internacionais nas áreas do comércio, monetário e financeiro, por exemplo, após a II Guerra Mundial. Para Keohane, na formação e no funcionamento dos regimes estão a cooperação e a discórdia, além do reconhecimento da legitimidade dos poderes dominantes na imposição de regras para os demais Estados.

A abordagem realista, assim, se mostra insuficiente ao depositar na coerção quase toda a explicação para o sucesso dos regimes. De acordo com Keohane (1984), a hegemonia não é condição para que os Estados cooperem entre si e formem regimes. Os teóricos da estabilidade hegemônica relacionam de maneira mecânica poder e liderança. Para Fiori, essa teoria não conseguia explicar o fato de que, desde o início dos anos 1980, “o mundo ter vivido sob a ‘liderança’ incontestável de uma só

potência, orientada por um forte *commitment liberal*". Mesmo assim, "o mundo viveu nesse período uma conjuntura de grande instabilidade sistêmica, tanto no campo financeiro como no das relações político-militares." (2005, p.63).

Sob o signo do livre-comércio é que os EUA trabalharam para o sucesso da Rodada Uruguaia do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Contudo, os interesses agrícolas, industriais e de serviços norte-americanos são os que de fato guiavam as estratégias do país, em especial o protecionismo. Na campanha de 1988, Bush havia prometido: "Insistiremos para que os subsídios agrícolas da Comunidade Econômica Europeia e de outros países, que distorcem a produção, o consumo e o comércio, sejam eliminados em simultâneo com a eliminação progressiva dos nossos programas de assistência à agricultura e à exportação" (Republican Party, 1988). Embora fosse uma promessa difícil, ela foi cumprida pelo presidente.

Embalados pela retomada de sua hegemonia política e econômica, os EUA negociaram a redução dos subsídios agrícolas com a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, ao longo do seu mandato, Bush reduziu unilateralmente os subsídios após a aprovação da Farm Bill em 1990 (P.L.101-624). No final do seu mandato, em dezembro de 1992, foi celebrado um acordo com a CEE.

Ademais, durante as negociações da Rodada Uruguaia em 1992, foi negociado

com os EUA um Memorando de Entendimento sobre as sementes oleaginosas: Acordo de Blair House. Além disso, preparou o caminho para o Acordo da Rodada Uruguaia. Embora permitisse a continuação do apoio da CEE à produção de determinadas sementes oleaginosas, estabelecia uma série de restrições a esse apoio.

Com a criação da OMC, os temas pendentes passaram a compor a agenda das Conferências Ministeriais. O governo Clinton foi o anfitrião da Rodada de Seattle em novembro de 1999. A expectativa era que essa reunião, que atraiu a atenção de grande parte do mundo, coroasse os esforços da gestão Clinton em prol da liberalização comercial e abrisse mais espaço para os bens e serviços das empresas dos EUA. Porém, a Conferência foi um fracasso. Sem conseguir superar "as discordâncias profundas que dividiam seus participantes oficiais" entre as quais "as posições defendidas pelos Estados Unidos e pela União Europeia [...]; diferenças entre ambos e os países em desenvolvimento", levou ao encerramento antecipado da reunião (Cruz, 2005, p.103).

As gestões de Bush-filho (2001-2009) operaram uma reformulação ultracorporativa na política externa dos Estados Unidos. Essa tendência se acentuou mais ainda após os atentados perpetrados contra as torres do World Trade Center e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001, trazendo novas incertezas e impasses para o ordenamento

internacional. O traço principal deste novo período da política externa norte-americana foi o unilateralismo e norteou a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos: a Doutrina Bush.

Balizada no mais puro realismo político, ela recolocou a guerra em posição de destaque, trazendo ainda mais incógnitas para a ordem internacional com o princípio das guerras preventivas. Em suma, Bush reforçava o projeto de globalização neoliberal e a estratégia de segurança fundada no conceito de primazia (Cruz, 2017).

Foi sob o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 que a gestão Bush engajou os EUA no lançamento da Rodada Doha, cumprindo dessa forma as modestas e abrangentes promessas feitas nas eleições de 2000 de “Lançar uma nova e ambiciosa rodada de negociações multilaterais centrada exclusivamente na abertura dos mercados” e “Revitalizar as negociações da Organização Mundial do Comércio sobre agricultura e serviços” (Republican Party, 2000). Contudo, essa Rodada não prosperou em sua agenda e os impasses em torno das questões agrícolas e dos novos temas levaram à paralisação das negociações.

Em 2008, Obama prometeu que trabalharia “em conjunto com outros países para concluir com êxito o Acordo da Ronda de Doha, que aumentará as exportações dos EUA, apoiará os bons empregos na América, protegerá os

direitos dos trabalhadores e o ambiente, beneficiará as nossas empresas e as nossas explorações agrícolas, reforçará o sistema multilateral baseado em regras e promoverá o desenvolvimento dos países mais pobres do mundo” (Democratic Party, 2008). Como sabemos, a Rodada Doha estendeu-se por 14 anos e foi encerrada em 2016, repercutindo até mesmo no próprio funcionamento da OMC e provocando uma crise de confiança na instituição e ao mesmo tempo demonstrou a necessidade de reformas estruturais na Organização.

Embora seja difícil avaliar o trabalho de cooperação dos EUA, dada a falta de acesso aos documentos da negociação, a Rodada Doha não foi concluída. De fato, o então presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, culpou Obama pelo impasse nas negociações comerciais globais e apelou à Casa Branca para mostrar a liderança que levaria quase uma década de negociações infrutíferas a uma conclusão bem sucedida. A crise de 2008 levou a um retraimento da agenda comercial de Obama e ao aumento do protecionismo no mundo.

3.2. Acordos de livre-comércio regionais e bilaterais

O grande destaque nas promessas feitas pelos presidentes George H.W. Bush e Bill Clinton, durante as campanhas eleitorais de 1988 e 1992, respectivamente, foi que esta se cumpriu tendo como foco os países das Américas. O

candidato Bush prometeu que “Para garantir um rápido progresso de nosso trabalho no GATT, estamos prontos para buscar acordos bilaterais com nações que compartilham nosso compromisso com o livre-comércio”, ou seja, sua proposta era implementar acordos de livre-comércio bilaterais baseados no acordo do GATT.

Nesse sentido, o grande destaque são as negociações em torno da criação do NAFTA, um acordo de livre-comércio com Canadá e México, assinado em dezembro de 1992 (P.P.2200). Outra ação ligada a esta promessa foi o Plano Brady incorporado à Iniciativa para as Américas (1990).

O manifesto de Bush em 1988, no contexto da defesa da conclusão da Rodada Uruguai, incorporava temas considerados vitais para os interesses estadunidenses, especialmente a preocupação com propriedade intelectual e respeito às patentes. Atendendo à promessa de incluir “os fluxos internacionais de tecnologia como parte das negociações comerciais dos EUA para garantir que os benefícios dos avanços estrangeiros estejam disponíveis para os americanos”, o Acordo do NAFTA, em seu Capítulo 17, incorporou disposições sobre direitos de propriedade intelectual.

As estratégias de estabelecer acordos de livre-comércio com os demais países da região não foram tão bem sucedidas. A Iniciativa para as Américas

pressupunha a construção de uma aliança regional tendo os EUA como centro, funcionando como uma lógica de aro de bicicleta na qual o eixo central estabeleceria hastes com os parceiros por meio de acordos bilaterais, pressupondo que quanto maior o número de acordos, mais forte seria essa engrenagem, num claro alinhamento com a promessa eleitoral.

Ainda que a Iniciativa tenha gerado importantes acordos, como o do Chile, estes só se concretizaram em outros governos, e a reação à proposta mobilizou atores importantes na região, como Brasil e Argentina que decidiram aprofundar e ampliar o processo integracionista, dando origem ao Mercosul.

Tendo implementado o NAFTA, Clinton, numa lógica semelhante à de seu antecessor, entendia que a promoção de acordos de livre-comércio reforçaria a liderança dos EUA no sistema multilateral. A atenção para as relações com os países vizinhos se explica pela mudança contextual vivenciada por esses presidentes: o fim da Guerra Fria trouxe novas prioridades ao cenário internacional, no qual a questão da hegemonia não estava mais centrada apenas na capacidade militar, mas cada vez mais no poder econômico.

Nesse sentido, a intensificação da lógica da globalização pressionava esses governos a buscar novas estratégias para manter sua primazia. Ao mesmo

tempo, o fenômeno da regionalização impulsionava a busca pela construção de acordos comerciais capazes de consolidar as zonas de influência dos EUA.

Clinton tratou as negociações de liberalização comercial sob a ótica de uma agenda progressista, prometendo que nas negociações comerciais, “preocupações legítimas sobre meio ambiente, saúde e segurança e normas trabalhistas sejam incluídas” (Democratic Party, 1992). O acordo do NAFTA mostrava-se fundamental para acomodar interesses econômicos e políticos dos EUA. Enquanto Bush comprometeu-se a realizar acordos bilaterais com países comprometidos com o livre-comércio, Clinton assegurou a incorporação dos questionamentos ao acordo para viabilizar a sua ratificação.

Assim, antes de enviar o acordo ao Senado americano, Clinton acrescentou dois acordos colaterais – o Acordo Norte-Americano de Cooperação Trabalhista (NAALC) e o Acordo Norte-Americano de Cooperação Ambiental (NAAEC) – para proteger os trabalhadores e o meio ambiente (Subtítulo D do P.L.102-182), e também para atender as demandas de muitos membros da Câmara, cumprindo sua promessa de campanha. Em dezembro de 1993, Clinton assinou o NAFTA, implementado pela E.O.12889.

Em 1994, Clinton retomou a estratégia continental de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA), que embora não fosse uma promessa de campanha, incorporava em suas negociações a agenda progressista estabelecida em 1992. Em sua campanha à reeleição, em 1996, Clinton mais uma vez prometeu “garantir que todos os acordos comerciais incluam padrões para proteger crianças, trabalhadores, segurança pública e meio ambiente” (Democratic Party, 1996). Em especial, a questão do trabalho infantil procurava ser uma resposta às acusações de dumping comercial promovido por países asiáticos que utilizariam esse tipo de força de trabalho em seu processo produtivo. Essa promessa foi cumprida parcialmente, incorporando-se nos acordos pelos menos as questões ambientais (E.O.13141).

Se no caso do NAFTA as promessas de 1992 e 1996 puderam ser atendidas com a incorporação de acordos complementares e Executive Orders, nas negociações da ALCA esses temas foram mais um fator de complicação e dificuldade. Mais uma vez, a articulação brasileiro-argentina apoiada pela Venezuela frustrou os planos estadunidenses durante a Cúpula das Américas ocorrida em Mar del Plata (2005). A não concretização da ALCA não se deve apenas à atuação das lideranças sul-americanas. Está vinculada também à mudança de prioridade na realização de acordos comerciais por parte dos EUA.

Ainda que na campanha presidencial de 2000 Bush apresentasse como promessas de campanha: “obter para

o próximo presidente a autoridade de negociação (o *fast-track*), que seria um elemento central para “promover uma Área de Livre Comércio das Américas para aproveitar os novos mercados emergentes à nossa porta” (Republican Party, 2000), o ataque terrorista ocorrido em 11 de setembro de 2001 redirecionou a política externa do país, centrando sua atenção na chamada Guerra ao Terror (Souza, Nasser e Moraes 2014; Dutra 2015). Apesar de Bush ter conseguido em 2002 o *Trade Promotion Authority* (TPA), substituto do fast track e também um mecanismo facilitador para a implementação de negociações comerciais, por meio da P.L.107-210, este não foi suficiente para destravar as negociações da ALCA.

Mesmo que promessas de construção de áreas de livre-comércio regionais não tenham sido cumpridas pelo presidente Bush-filho, seus dois mandatos foram marcados pela conclusão de vários acordos bilaterais importantes. Ainda em junho de 2001 foi estabelecida a Iniciativa de Investimento EUA-Japão no âmbito da Parceria Econômica para o Crescimento EUA-Japão², cumprindo a promessa de “fortalecer nossa aliança com o Japão” (Republican Party 2000).

Através de acordos de livre-comércio com Chile (P.L.108-77), Cingapura (P.L.108-78), Marrocos (P.L.108-302) e Austrália (P.L.108-286), Bush-filho manteve sua promessa de “negociar reduções de tarifas sobre produtos industriais dos EUA e a eliminação de outras barreiras comerciais aos nossos automóveis, maquinário pesado, têxteis” (Republican Party, 2000). Em relação à Jordânia, embora Bush tenha implementado o acordo comercial, sua promessa de campanha se referia à negociação, a qual foi concluída por Clinton³: “tomaremos medidas para fortalecer as relações com Amã, incluindo a negociação de um Acordo de Livre Comércio EUA-Jordânia” (Republican Party, 2000). Desse modo, trata-se de uma promessa expirada.

A partir da eleição presidencial de 2004 é visível o redirecionamento da política externa norte-americana no foco dos acordos comerciais. As promessas de campanha do presidente Bush já não falam da ALCA ou das Américas, e em seu lugar mostram uma preocupação em reforçar a base de apoio no Oriente Médio, África e Ásia.

2 Esta Iniciativa ofereceu oportunidades importantes e mutuamente benéficas para trocar opiniões sobre como melhorar o ambiente de investimento e remover quaisquer obstáculos para os respectivos países.

3 Em 24 de outubro de 2000, o presidente Clinton e Sua Majestade o Rei Abdullah II bin Al-Hussein assinaram um acordo para estabelecer uma área de livre comércio entre os Estados Unidos e a Jordânia, acordo este que foi encaminhado em 6 de janeiro de 2001 pelo presidente Clinton ao 107º Congresso para aprovação, juntamente com a necessária legislação de implementação (S.Rept.107-59).

Uma promessa explícita nesse sentido foi a de que haveria um consenso no Partido Republicano sobre a necessidade de fortalecimento das relações com a União Aduaneira da África Austral (SACU): “Os republicanos acreditam que os Estados Unidos devem continuar trabalhando para concluir um acordo de livre-comércio com as nações da União Aduaneira da África Austral para criar novas oportunidades para agricultores, trabalhadores e empresários em toda a África” (Republican Party, 2004). Em 2008, os EUA e os cinco países membros da SACU - Botsuana, Lesoto, Namíbia, África do Sul e Suazilândia - assinaram um Acordo Cooperativo de Comércio, Investimento e Desenvolvimento (TIDCA SACU-US).

Mais ambiciosa foi a promessa do GOP de “Apoiar a meta do presidente de uma Área de Livre Comércio no Oriente Médio até 2013” (Republican Party, 2004). Esta não foi cumprida, embora o governo do presidente Bush tenha assinado acordos bilaterais de livre-comércio com alguns países no Oriente Médio (Bahrein, Israel, Jordânia e Omã) durante seu segundo mandato.

Entre os acordos assinados nos Governos Bush (2001-2009) destacam-se os da Austrália, Japão e Singapura. Eles sinalizam uma retomada da atenção para a região do Pacífico, como reação à movimentação crescente da China, que intensificou sua estratégia de inserção mundial, ampliando sua presença nos

demais continentes por meio de fortes investimentos em infraestrutura e pela ampliação de suas parcerias comerciais. Neste caso, mostrou-se estratégico para o governo estadunidense o fortalecimento da parceria com o Japão, como apontamos anteriormente.

Em 2008, retomando a agenda de Clinton, Obama prometeu negociar acordos comerciais bilaterais que “incluam normas trabalhistas e ambientais aplicáveis internacionalmente” e trabalhar em conjunto “com o Canadá e o México para emendar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte para que funcione melhor para os três países da América do Norte” (Democratic Party, 2008).

Aferimos o cumprimento da primeira promessa através de três acordos de livre-comércio assinados por Obama e promulgados pelo Congresso. Especificamente, listamos os acordos com Coreia do Sul (P.L.112-41), Colômbia (P.L.112-42) e Panamá (P.L.112-43). Todos os três acordos (S.Rept.112-223; S.Rept.112-222; S.Rept.112-224, respectivamente) têm proteções inovadoras para direitos trabalhistas, meio ambiente e propriedade intelectual, para que trabalhadores e empresas americanas possam competir em igualdade de condições.

Por outro lado, Obama não conseguiu cumprir sua importante promessa sobre a revisão do NAFTA, que na percepção da opinião pública

estadunidense estaria desatualizado e teria prejudicado a competitividade dos trabalhadores⁴. Percebe-se, ao longo das negociações aqui analisadas, que a distribuição de benefícios decorrentes dos resultados desses acordos mostrou-se restrita. Como veremos adiante, essa percepção foi amplamente explorada durante a campanha presidencial de 2016 por Trump.

Na campanha eleitoral de 2012, Obama prometeu continuar comprometido “em encontrar mais mercados para produtos fabricados nos Estados Unidos - inclusive usando a Parceria Transpacífico entre os Estados Unidos e oito países da Ásia-Pacífico” e defendeu o “estabelecimento de relações comerciais permanentes e normais com a Rússia” (Democratic Party, 2012). A primeira promessa foi cumprida através da assinatura do acordo que permitiu a entrada dos EUA no TPP. Curiosamente, a segunda promessa foi cumprida ainda no primeiro mandato, após a vitória de Obama na eleição presidencial. Em 16 de novembro de 2012, a Câmara aprovou (365-43), e em 6 de dezembro de 2012, o Senado aprovou (92-4) o H.R.6156, que trata deste objeto entre outras coisas. O presidente Obama

assinou a P.L.112-208 em 14 de dezembro de 2012.

Cumprindo promessa de campanha que visava “acordos comerciais melhor negociados que coloquem a América em primeiro lugar” (Republican Party, 2016), Trump implementou (E.O.13907; E.O.13908; E.O.13918; E.O.13923) o processo de renegociação do NAFTA, que foi concluído dois anos mais tarde (P.L.116-113) com a substituição do acordo original pelo United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), dentro de uma política mais ampla de revisar acordos comerciais considerados desfavoráveis aos EUA. Ainda dentro dessa lógica, o presidente Trump decidiu logo no início de seu mandato sair do acordo TPP, que havia sido concluído por seu antecessor.

Embora tenha saído do TPP, o presidente Trump negociou acordos comerciais com vários países asiáticos, mantendo a lógica de ampliação dos mercados, mas dentro de regras mais favoráveis aos EUA. A esse respeito, destacamos uma promessa de campanha de 2016 que “busca(va) ampliar nossos acordos comerciais com países que compartilham nossos valores e compromisso com a justiça, além da transparência em nossas práticas comerciais e empresariais” (Republican Party, 2016). A este respeito, no caso da Coreia do Sul, a disposição mais notável manteve as tarifas dos EUA sobre caminhões leves. Com o Japão, os EUA ganharam cortes de impostos ou a eliminação completa

4 De acordo com o Relatório da Desigualdade Mundial (Alvaredo et al., 2020), a renda dos/as trabalhadores/as nos Estados Unidos cresceu apenas US\$ 200 entre 1980 e 2016. Soma-se a isso o fato, conforme Milanovic (2020, p. 23), de que a “tributação da herança e o ensino público mais amplamente disponível” foram reduzidos.

de US\$ 7 bilhões em produtos agrícolas. Todavia, esse era o mesmo acesso que os Estados Unidos teriam recebido sob o TPP.

Embora as mudanças nos acordos comerciais renegociados por Trump não tenham sido muito substanciais em comparação com os acordos originais, consideramos sua promessa como cumprida. A promessa limitava-se a buscar ampliar acordos comerciais com aliados, o que Trump conseguiu ao implementar o USMCA (P.L.116-113), o novo KORUS (P.P.9834) e o novo TA US-Japan (P.P.9974).

A gestão Trump destoou em relação aos seus antecessores, no que se refere também na busca por liderar as negociações para definição dos padrões e regras multilaterais. Por questões ideológicas defendidas desde sua campanha, o governo Trump redirecionou as prioridades e a agenda negociadora comercial. Ao se colocar como crítico ferrenho do multilateralismo, o presidente focou sua atenção quase exclusivamente nas negociações bilaterais, deixando de lado preocupações com novos padrões ligados a temas ambientais e de direitos humanos.

Pelo contrário, assumiu posturas críticas e contrárias a essas questões. Dois exemplos disso foram suas promessas de campanha pedindo “uma legislação efetiva para impedir ações que visam limitar as relações comerciais com Israel,

ou pessoas ou entidades que fazem negócios em Israel ou em territórios controlados por Israel, de maneira discriminatória” e “para promover a independência energética da América do Norte (...) reverter o bloqueio do atual governo (Obama) do oleoduto Keystone XL” (Republican Party, 2016), projeto fortemente criticado pelos ambientalistas.

No que diz respeito à primeira promessa, no 115º Congresso, foi apresentada a Lei Anti-Boicote de Israel (IABA, S.720/H.R.1697), visando aplicar a estrutura legal para combater o boicote promovido pela Liga Árabe contra Israel que estava na Lei de Administração de Exportação de 1979. Contudo, nenhuma versão da IABA foi votada naquela legislatura. A legislação proposta para o 116º Congresso incluiu a Lei de Combate ao BDS (CBDSA), que fazia parte de um projeto de lei maior conhecido como Lei de Fortalecimento da Segurança da América no Oriente Médio de 2019 (S.1).

A CBDSA protegeria as medidas dos governos estaduais e locais da preempção federal se esta proibisse o investimento em contratos com empresas ou entidades governamentais envolvidas com Israel. O Senado aprovou a S.1 em fevereiro de 2019. No entanto, a legislação não avançou na Câmara. Em julho de 2019, a Câmara aprovou o H.Res.246: “Oposição aos esforços para deslegitimar o Estado de Israel e o Movimento Global de Boicote, Desinvestimento e Sanções

visando Israel”, por uma votação de 398-17. A resolução não era vinculativa contra o movimento BDS e os esforços para deslegitimar Israel. De fato, no final do mandato de Trump, o pedido de legislação efetiva para combater o movimento BDS permaneceu pendente e a promessa não foi cumprida.

Desde sua primeira semana no cargo, Trump empenhou-se em conseguir a liberação da construção do oleoduto Keystone XL. Nesta empreitada, destacam-se os memorandos 82FR8663, 82FR16467 e 84FR13101. Entretanto, decisões judiciais em 2018 e 2020 exigiram contrapartidas ambientais mais claras, em respeito à Lei de Espécies Ameaçadas. Sendo ponderados os constrangimentos institucionais para avaliar a promessa, recordemos que o foco de Trump era “reverter o bloqueio do oleoduto Keystone XL pela atual Administração”. Ao emitir licenças, Trump reverteu a política do governo democrata, cumprindo parcialmente sua promessa.

3.3. Política Comercial, solução de controvérsias e direitos compensatórios

O sistema de solução de controvérsias do GATT compreendia resquícios rudimentares de uma estrutura contida na extinta Carta de Havana da International Trade Organization (ITO). A eficácia e a credibilidade deste sistema estavam sendo seriamente questionadas, desde o início da Rodada Uruguai, em 1986.

As principais razões para a falta de confiança no sistema foram a propensão dos países contratantes do GATT a ignorar as conclusões dos Painéis, resultando em um impasse em uma série de disputas comerciais de alto nível, e a ausência de cronogramas fixos (Read, 2005; Congressional Research Service, 2021). Várias disputas comerciais entre a CEE e os Estados Unidos foram iniciadas no âmbito do sistema de solução de controvérsias do GATT, mas permaneceram sem solução. Essas disputas tornaram-se cada vez mais acirradas como consequência direta do fracasso do sistema GATT em impor uma resolução satisfatória.

Neste cenário de impasse, enquanto Canadá, UE e Japão, juntamente com muitos países em desenvolvimento, tinham como objetivo limitar o uso de ações unilaterais pelos Estados Unidos, este último buscava a adoção de uma abordagem orientada por regras (automaticidade), um cronograma claro para a resolução de disputas e um acordo sobre o potencial de retaliação cruzada (Stoler, 2004).

A OMC administra um sistema de acordos que promovem a liberalização do comércio, incluindo regras para o comércio de bens, serviços e direitos de propriedade intelectual. O resultado negociado, o *Dispute Settlement Understanding* (DSU), satisfaz a maioria das modificações e melhorias desejadas no sistema GATT. A ação unilateral dos Estados Unidos e de outros membros

foi restringida de várias maneiras. O Artigo XVI.4 do Acordo Constitutivo exige que as leis nacionais dos membros cumpram suas obrigações perante a OMC. O DSU também exige que os membros obedeçam às suas regras e procedimentos.

Os princípios fundadores do quadro multilateral do GATT e da OMC são a não discriminação, a reciprocidade e a transparência. No entanto, argumenta-se que o DSU da OMC é tendencioso em favor dos principais países industrializados, notadamente a UE

e os Estados Unidos, em detrimento dos países em desenvolvimento (Read, 2005). Os Estados Unidos tradicionalmente têm defendido o uso de mecanismos eficazes e recíprocos de solução de controvérsias para fazer cumprir os compromissos na OMC e nos acordos de livre-comércio (FTAs) dos EUA. A Tabela 2 evidencia as disputas americanas na OMC.

Na campanha eleitoral de 1988, o então candidato Bush prometeu usar o GATT para lidar “com problemas envolvendo subsídios agrícolas, comércio

Tabela 2 - U.S. Dispute Settlement Status na OMC (até Janeiro de 2021)

Status	Como Reclamante	Como Requerido
Liquidado, encerrado ou caso caducado	32	20
Em fase de consultas	29	38
Em fase de painel	14	19
Em fase de apelação	1	5
Relatório(s) adotado(s), nenhuma ação adicional necessária	7	19
Relatório(s) adotado(s), com recomendação para a adequação da(s) medida(s)	41	55
Total	124	156

Fonte: OMC

de serviços, direitos de propriedade intelectual e relações econômicas com países que administram mal suas economias suprimindo as forças do mercado” (Republican Party, 1988). Através da identificação e análise de *Dispute settlement reports* do Painel do GATT, concluímos que a administração Bush (1989-1993) cumpriu sua promessa, na medida em que os Estados Unidos utilizaram o GATT para resolver uma série de disputas comerciais.

Conforme o SCM/142 Panel Report do GATT, os Estados Unidos entraram com dois processos⁵ no GATT contra a CEE, em 1989 e 1991, contestando os subsídios da Airbus. Por sua vez, o Panel Report DS10/R, de 7 de novembro de 1990, adotou resolução dando ganho de causa aos Estados Unidos contra a Tailândia na disputa sobre as restrições à importação de cigarro⁶.

Em julho de 1990, os Estados Unidos realizaram consultas com o Canadá sobre as práticas relativas à importação de cerveja. As consultas não levaram a uma solução e os Estados Unidos solicitaram

a criação de um painel do GATT para examinar o assunto. O Panel Report DS17/R descreve a contenda e adota resolução. Outros exemplos de contendas levadas por Bush ao GATT são a aquisição pela Noruega de um sistema de cobrança eletrônica de pedágio para a cidade de Trondheim (Panel Report GPR.DS2/R) e contra a Coreia do Sul, em relação a direitos anti-dumping na importação de resinas poliacetil dos EUA (Panel Report ADP/92).

Em 2000 foi a vez de George W. Bush cumprir sua promessa de tomar medidas contra qualquer parceiro comercial que usasse “pseudociência para bloquear a importação de culturas de bioengenharia dos EUA” (Republican Party, 2000). Conforme o DS291 na OMC, em 13 de maio de 2003, os Estados Unidos solicitaram consultas à CEE sobre certas medidas tomadas pela CEE e seus Estados membros que afetam as importações de produtos agrícolas e alimentícios dos Estados Unidos, tais como a manutenção de proibições de comercialização e importação de produtos biotecnológicos.

Os FTAs dos EUA também fornecem opções para resolver disputas em fóruns Estado-para-Estado e Investidor-Estado. Como a solução de controvérsias da OMC, os FTAs visam resolver disputas por meio de consulta à outra parte. Desde o FTA EUA-Chile (2004), os painéis são compostos por três árbitros: cada lado indica um e o terceiro é nomeado por consentimento mútuo.

5 O primeiro contestou um programa alemão que compensava as flutuações adversas da taxa de câmbio na venda de aeronaves, e o segundo caso, mais amplo, contestou os subsídios gerais ao consórcio Airbus.

6 Sob a Lei do Tabaco de 1966, a Tailândia proibiu a importação de cigarros e outras preparações de tabaco, mas autorizou a venda de cigarros domésticos. Além disso, os cigarros estavam sujeitos a um imposto especial de consumo, um imposto comercial e um imposto municipal.

Caso contrário, o terceiro é selecionado de uma lista de indivíduos que não são nacionais de nenhum dos lados.

Portanto, depois que um painel toma sua decisão, espera-se que a parte infratora cumpra. Caso contrário, compensação, suspensão de benefícios ou multas são soluções possíveis. Se uma disputa for comum às regras da OMC e da FTA, uma parte pode escolher o fórum de disputa, mas não pode levar a disputa a vários fóruns (Congressional Research Service, 2021).

No âmbito da política comercial americana, Bush havia prometido em 2000 “revisar os controles de exportação para aumentar o controle sobre a tecnologia militar e aliviar as restrições à tecnologia já disponível comercialmente” (Republican Party, 2000). Em 2002, Bush anunciou mudanças nos controles de exportação do governo sobre computadores e microprocessadores. Essas mudanças pretendiam avançar o objetivo do presidente de atualizar o sistema de controle de exportação dos EUA para proteger a segurança nacional e, ao mesmo tempo, permitir que as empresas de alta tecnologia dos EUA inovassem e competissem com sucesso no mercado global.

Em sentido restrito, os Estados Unidos aumentaram o nível acima do qual exigia licenças individuais para exportações de computadores para países de Nível 3 (que incluía Rússia, Israel, Índia,

Paquistão e China). O cumprimento desta promessa foi aferido por meio da análise da *Letter to Congressional Leaders Transmitting a Report on Digital Computer Exports* e da E.O.13222 – *Continuation of Export Control Regulations*.

Na eleição presidencial de 2004, Bush prometeu “não tolerar práticas, regras e subsídios estrangeiros que coloquem as exportações e fabricantes americanos em pé de desigualdade”. Para Bush, “os parceiros comerciais dos EUA devem cumprir as promessas que fazem” (Republican Party, 2004). Destacamos aqui quatro Panel Reports de solução de controvérsias da OMC, que mostram que o presidente se orientou para cumprir sua promessa. Conforme o DS338, em março de 2006, os Estados Unidos solicitaram consultas com o Canadá sobre a imposição de direitos antidumping e compensatórios provisórios sobre milho em grão não processado dos EUA. Por sua vez, o DS347, também de 2006, mostra que os EUA solicitaram consultas bilaterais com os governos da França, Alemanha, Espanha e Reino Unido e também com a CEE sobre medidas que afetam o comércio de grandes aeronaves civis. Em maio de 2008, os EUA solicitaram consultas à CEE e seus Estados membros com relação ao tratamento tarifário de certos produtos de tecnologia da informação (DS375). Finalmente, em 16 de janeiro de 2009, os EUA solicitaram consultas à CEE sobre certas medidas que afetavam carne de aves e derivados dos EUA (DS389).

O democrata Obama também cumpriu promessas de campanha de 2008 e 2012 em torno de combater práticas comerciais desleais, incluindo manipulação de moeda, barreiras não-tarifárias, subsídios ilegais e violações dos direitos dos trabalhadores e padrões ambientais (Democratic Party, 2008; 2012). Em seu primeiro mandato, Obama acionou o mecanismo de solução de controvérsias da OMC para solicitar consultas com a China com relação às restrições do país à exportação de várias formas de matérias-primas (DS349); a “certas restrições e exigências mantidas pela China referentes a serviços de pagamento eletrônico para transações com cartão de pagamento e fornecedores desses serviços” (DS413); às medidas que impõem direitos compensatórios e direitos antidumping sobre o aço elétrico laminado plano de grão orientado dos Estados Unidos, conforme estabelecido no Aviso 21/2010 do Ministério do Comércio da China (DS414); e também sobre as medidas chinesas que impõem direitos antidumping e compensatórios sobre produtos de frango dos Estados Unidos (DS427). Ademais, os EUA solicitaram consultas às Filipinas com relação à tributação de bebidas destiladas importadas pelo país (DS403).

Cumprindo a promessa manifestada em 2012, Obama, em seu segundo mandato, solicitou consultas à Indonésia sobre medidas que o país impôs à importação de produtos hortícolas, animais e produtos de origem animal

(DS455; DS465; DS478). Em fevereiro de 2013, a Índia foi acionada na OMC a respeito dos requisitos de conteúdo doméstico sob a Missão Solar Nacional Jawaharlal Nehru para células solares e módulos solares (DS456). Em fevereiro de 2015, os EUA solicitaram consultas com a China em relação a certas medidas que fornecem subsídios dependentes do desempenho de exportação para empresas de diversos setores na China (DS489).

Obama havia prometido em 2008 aplicar as leis comerciais dos EUA. Todavia, consideramos que essa promessa foi cumprida tardiamente, apenas em seu segundo mandato. Em 2016, Obama assinou o *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* de 2015 (projeto de lei alfandegário), juntamente com o *American Trade Enforcement Effectiveness Act* (incorporado no *Trade Preferences Extension Act* de 2015). A lei alfandegária fortaleceu as ferramentas para garantir que os parceiros comerciais dos EUA e as indústrias estrangeiras estivessem competindo e seguindo as leis comerciais do país.

Em 2008, Obama prometeu “acabar com os incentivos fiscais para empresas que enviam empregos americanos para o exterior e fornecer incentivos para empresas que mantêm e mantêm bons empregos nos Estados Unidos” (Democratic Party 2008). Em julho de 2012, senadores democratas propuseram a legislação S.3364: *Bring Jobs Home Act*,

com o objetivo de alterar o Código da Receita Federal para: (1) conceder aos contribuintes empresariais um crédito fiscal de até 20% das despesas de terceirização incorridas para eliminar uma empresa localizada fora dos Estados Unidos e realocá-la no país e (2) negar uma dedução fiscal para despesas de terceirização incorridas na realocação de uma empresa dos EUA para fora do país. A legislação não foi aprovada. A redação da promessa é definitiva quanto à implementação da ação, prometendo não só respaldar a legislação sobre o tema, mas de fato implementá-la. Como a ação não foi implementada conforme proposto, classificamos essa promessa como não cumprida.

Na eleição de 2012, Obama fez uma promessa similar: “Queremos cortar isenções fiscais para empresas que estão enviando empregos para o exterior e para interesses especiais e, em vez disso, oferecer isenções fiscais para empresas que estão investindo aqui nos EUA” (Democratic Party, 2012). Em 2014, senadores democratas propuseram a legislação S.2569: *Bring Jobs Home Act*, com os mesmos objetivos da legislação S.2264. Contudo, a nova legislação também não foi aprovada. Os votos se dividiram quase exclusivamente em linhas partidárias, com os democratas votando a favor da medida e os republicanos votando contra. Com efeito, o texto desta promessa não é definitivo quanto à implementação da medida. Termos como aprovar e promulgar não são usados.

Pelo contrário, apenas a intenção é manifestada. Como os democratas propuseram e votaram a favor da legislação, consideramos a promessa cumprida.

Cumprindo promessa de campanha de 2016 de não permitir práticas comerciais desleais chinesas, tais como manipulação cambial, a exclusão de produtos dos EUA das compras do governo e o subsídio de empresas chinesas para impedir as importações americanas (Republican Party, 2016), Donald Trump, ao assumir o cargo, lançou uma guerra comercial para pressionar Pequim a implementar mudanças significativas em aspectos de seu sistema econômico que facilitem práticas comerciais chinesas injustas. Trump argumentou que as tarifas unilaterais reduziriam o déficit comercial dos EUA com a China e fariam com que as empresas trouxessem empregos industriais de volta aos Estados Unidos. Entre julho de 2018 e agosto de 2019, os EUA anunciaram planos de impor tarifas de US\$ 550 bilhões sobre produtos chineses, e a China retaliou com tarifas sobre mais de US\$ 185 bilhões em produtos americanos. O cumprimento da promessa foi verificado considerando as ações tomadas em uma série de memorandos (82FR39007; 82FR40213; 83FR14906; 83FR28710; 83FR40823; 83FR47974; 83FR49153; 84FR20459; 84FR46212; E&TA US-China).

Trump também havia prometido “insistir na paridade no comércio e estar pronto para implementar direitos

compensatórios se outros países se recusarem a cooperar” (Republican Party, 2016). Ações correspondentes foram identificadas para os dois aspectos desta promessa. A E.O.13796, de 2017, teve como foco a paridade do comércio e determinou que o “Secretário de Comércio, o USTR e outros chefes de departamentos e agências executivas, conforme apropriado, devem tomar todas as medidas apropriadas e legais para lidar com violações da lei comercial, abusos da lei comercial ou casos

de tratamento injusto”. Em relação à implementação de direitos compensatórios o Departamento de Comércio finalizou em 2020 uma nova regra (85FR7613) que permite a Washington cobrar tarifas de países que acredita estarem desvalorizando sua moeda, o que teoricamente torna suas exportações mais baratas e dá-lhes uma vantagem na concorrência com produtos fabricados nos Estados Unidos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar o cumprimento de promessas eleitorais na política comercial pelos presidentes americanos implica compreender que o eleitor outorga ao representante eleito a responsabilidade de implementá-las. A conexão entre as preferências dos cidadãos e seus representantes é explicada pelo mandato e pela responsabilização.

No primeiro caso, as candidaturas são instadas a implementar as políticas ofertadas na eleição (Müller, 2019). Isso implica que o trabalhador americano, enquanto eleitor racional, reage à perspectiva do emprego/desemprego, ou aumento/diminuição de salários, conforme a política comercial adotada pelo presidente.

No segundo caso, opera a perspectiva da punição eleitoral aos partidos que deixam de cumprir promessas (Powell,

2020). Série histórica da Gallup sobre a percepção dos americanos sobre o comércio exterior mostra que o eleitor americano está atento e reage às mudanças contextuais (Jones, 2022).

Nos anos Clinton e a partir do segundo mandato de Obama, atingindo seu ápice em Trump, mais americanos passaram a perceber o comércio exterior como uma oportunidade ao crescimento econômico, gerando expectativas em torno de uma possível distribuição de benefícios. Em contrapartida, durante a Guerra ao Terror e a crise econômica de 2008 era proeminente a percepção de que o comércio exterior representava uma ameaça à economia.

Buscando identificar padrões de continuidade e mudança na agenda defendida pelos partidos Republicano e

Democrata, vimos que os partidos afastam-se em relação ao espaço e papel dedicado aos direitos trabalhistas e sociais, bem como aos impactos climáticos e ambientais dos acordos comerciais. Por outro lado, aproximam-se na defesa da hegemonia exercida pelos Estados Unidos nas relações internacionais.

No período em que ela foi mais forte no pós-guerra fria (1991-2001), o foco dos EUA estava mais voltado para a concretização de negociações multilaterais para abertura de mercado; e a criação da OMC pode ser creditada, de certo modo, a esse engajamento na conclusão da Rodada Uruguaia por parte dos EUA. Conforme a hegemonia declina relativamente e as divergências aumentam entre os parceiros mais próximos dos EUA, ou as posições conflitantes crescem acerca das regras e do conteúdo substantivo das negociações (2001-2008), a arena multilateral passa ao segundo plano e os EUA se voltam para acordos regionais ou bilaterais, onde o seu poderio pode ser decisivo para debelar as posições recalcitrantes e obter melhores resultados.

Neste contexto, há um descolamento da agenda presidencial em relação às demandas concretas de parte do eleitorado. À medida que a hegemonia do país não se traduz em ganhos perceptíveis para os eleitores, aumenta o descontentamento que alimenta uma maior radicalização nos discursos e promessas de campanha, fortalecendo

posicionamentos mais polarizados, como no caso do governo Trump.

A estratégia de Trump foi justamente estabelecer uma conexão e identificação entre suas promessas de campanha e as expectativas dos eleitores em relação aos possíveis ganhos resultantes de suas propostas. A percepção de proximidade estimula o apoio eleitoral porque aumenta a expectativa de ganhos. Nesse sentido, as promessas de Trump se ajustam às demandas presentes na opinião pública, muito mais fundamentadas num entendimento da política comercial a partir da agenda nacional, do que das implicações destas nas dinâmicas do sistema internacional.

Sabemos que a defesa do livre-comércio figura como um princípio para os EUA, mas nem sempre os governos colocam-no como o objetivo central nas negociações internacionais. A Rodada Doha, lançada em 2001, arrastou-se por cerca de 15 anos sem que se chegasse a um entendimento entre os membros da OMC. O que se seguiu foi uma forte oposição dos EUA à reforma da OMC e a paralisia do Órgão de Solução de Controvérsias em função do veto dos EUA à nomeação de novos árbitros. Característica que persiste no governo Biden.

Com o governo Trump o protecionismo dos EUA ficou ainda mais evidente. Só que agora a China se tornou o principal alvo. E o TPP apresentado por Obama para fazer frente ao crescimento chinês na Ásia acabou sendo

abandonado por Trump logo nos primeiros dias de mandato. Durante a sua gestão nenhum acordo de grande envergadura foi lançado. A renegociação do NAFTA, prometida por Obama, acabou sendo feita pela gestão Trump.

Devemos considerar que o rápido crescimento chinês após a Crise de 2008 forçou os EUA a reverem suas estratégias na arena global. A afirmação de Robert Lighthizer, ex-representante comercial dos EUA, feita em setembro de 2019, de que a China representa uma ameaça inédita ao comércio internacional demonstra como o gigante asiático passou a ser encarado por Washington.

Resultados econômicos insatisfatórios, bem como a ascensão da China levaram, primeiro Obama e depois Trump, a propor negociações comerciais em novos termos, para acomodar os interesses estratégicos de longo prazo do país com as expectativas e demandas do eleitorado. Assim, a escolha eleitoral estaria condicionada pela percepção do eleitorado em relação à distribuição de benefícios fornecidos pelos partidos quando no poder, levando em consideração a sua expectativa de ter acesso a eles.

A Teoria do Mandato e o Modelo do Partido Responsável, proeminentes na explicação de democracias avançadas, como os EUA, entendem que partidos programáticos tendem a distribuir

esses benefícios a partir de políticas públicas⁷, tal como a política comercial. Como vimos, esta orientou-se, majoritariamente, pela responsividade. Do mesmo modo, a incapacidade da política comercial em lidar com a perda de competitividade e com as demandas dos trabalhadores americanos, resultou em punição eleitoral e na adoção de medidas protecionistas.

Ao concluir, argumentamos que a trajetória da política comercial dos EUA entre 1989 e 2021 foi caracterizada pela busca permanente da primazia e, para isso, os partidos lançaram mão de diferentes estratégias na implementação da política comercial, mas nem sempre conseguindo extrair de cada uma das negociações os resultados esperados. Por outro lado, as promessas de campanha e as novas estratégias podem ser interpretadas como manifestações das mudanças nas dinâmicas políticas, especialmente em resposta à crise enfrentada pelas instituições democráticas. Isso reflete a crescente percepção pública do distanciamento entre os interesses partidários e as necessidades dos cidadãos.

7 Calvo e Murillo (2013), dialogando com o Modelo do Partido Responsável, mas tendo como foco democracias recentes, destacam nesses casos a ascensão de partidos não programáticos que dependem fortemente da distribuição de recursos clientelistas para satisfazer as exigências dos eleitores ideologicamente não empenhados. Partidos clientelistas tenderiam a realizar a distribuição de benefícios de forma discricionária e dependente das redes de distribuição partidárias, baseadas em relações interpessoais.

Referências

- Alvaredo, F. et al. (2020). *Relatório da desigualdade mundial 2018*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Bara, J. (2005). A Question of Trust: Implementing Party Manifestos. *Parliamentary Affairs*, 58(3): 585-599. <https://doi.org/10.1093/pa/psi053>
- Birch, A. (1964). *Representative and Responsible Government: An Essay on the British Constitution*. London: George Allen & Unwin.
- Brenner, R. (2003). *O Boom e a bolha*. Rio de Janeiro: Record.
- Calvo, E. & Murillo, M. V. (2013). When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882. <https://doi.org/10.1177/0010414012463882>
- Carreirão, Y. (2019). O debate metodológico nos estudos de congruência política: uma revisão da literatura internacional. *Revista de Sociologia e Política*, 27(69): 1-28. <https://doi.org/10.1590/1678-987319276902>
- Costello, R. & Thomson, R. (2008). Election Pledges and their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3): 239-256. <https://doi.org/10.1080/17457280802227652>
- Congressional Research Service. (2021). *Dispute Settlement in the WTO and U.S. Trade Agreements*. CRS Reports, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10645/8>
- Cruz, S. (2005). Estado e mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global. *RBCS*, 20(57): 83-108. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000100006>
- Cruz, S. (2007). *Trajetórias do capitalismo neoliberal*. São Paulo: Unesp.
- Cruz, S. (2017). *Estados e Mercados. Os Estados Unidos no sistema multilateral de comércio*. São Paulo: Unesp.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dutra, W. (2015). Guerra ao Terror: A (des) construção de uma resposta estratégica de combate ao terrorismo. *Revista Estudos Políticos*, 6(1): 159-181. <https://doi.org/10.22409/rep.v6i1.39784>
- Economic Policy Institute. (2013, 9 de dezembro). NAFTA's Impact on U.S. Workers. *Blog do Economic Policy Institute*, <https://www.epi.org/blog/naftas-impact-workers/>.
- Fiori, J. (2007). *A Geopolítica do capitalismo global*. São Paulo: Boitempo.
- Fiori, J. (2005). Sobre o poder global. *Novos Estudos Cebrap*, 73: 61-72.
- Gilpin, R. (2004). *O Desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record.
- Hofferbert, R. & Budge, I. (1992). The party mandate and the Westminster model: election programmes and government spending in Britain 1945-85. *British Journal of Political Science*, 22(2): 151-182. <https://doi.org/10.1017/S0007123400006323>
- Hellwig, T. (2011). *Economic Globalization and Mass Politics Ten Country Study Data Set*. October 20 version. Available at

- <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/16898>>.
- Hellwig, T. & Samuels, D. (2007). Voting in Open Economies: The Electoral Consequences of Globalization. *Comparative Political Studies*, 40(3): 283–306.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy*. Canadá: Oxford University Press.
- Jensen, J.B., Quinn, D.P., Weymouth, S. (2017). Winners and Losers in International Trade: The Effects on US Presidential Voting. *International Organization*, 71(3) 423–457. doi:10.1017/S0020818317000194
- Jones, J. (2022, March 10). U.S. Views of Foreign Trade Nearly Back to Pre-Trump Levels. *Gallup*. <https://news.gallup.com/poll/390614/views-foreign-trade-nearly-back-pre-trump-levels.aspx>
- Keohane, R. (1984). *After hegemony*. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Klingemann, H.-D., Hofferbert, R. & Budge, I. (1994). *Parties, policies and democracy*. New York: Westview Press.
- Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J. & Budge, I. (2006). *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Central and Eastern Europe*. European Union and OECD 1990-2003. Oxford: Oxford University Press.
- Lameiras, L. & Menezes, R.G. (2019). Política Comercial dos EUA: trajetória e protagonismo nas iniciativas de liberalização comercial ao longo dos governos Obama (2009-2017). *Carta Internacional*, 14(3): 142-167. <https://doi.org/10.21530/ci.v14n3.2019.901>
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *The American Political Science Review*, 97(4): 515-528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>
- Mansbridge, J. (2020). The evolution of political representation in liberal democracies: concepts and practices. In R. Rohrschneider & J. Thomassen (Eds.), *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies* (pp. 17-54). Oxford: Oxford University Press.
- McDonald, M. & Budge, I. (2005). *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendonça, F. et al. (2019). “American first but not alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. In S. V. Cruz & N. Bojikian (Eds.), *Trump: primeiro tempo* (pp. 119-151). São Paulo: Unesp.
- Milanovic, B. (2020). *Capitalismo sem rivais*. São Paulo: Todavia.
- Müller, S. (2019). *Accountability, and the Democratic Mandate: analyzing pledges, party competition, media coverage, and public opinion* [Tese de doutorado, University of Dublin, Irlanda].
- Naurin, E., Royed, T. & Thomson, R. (2019). *Party Mandates and Democracy: making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*. *New Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Owen, E. & Quinn, D.P. (2016). Does Economic Globalization Influence the US Policy Mood? A Study of US Public

- Sentiment, 1956–2009. *British Journal of Political Science*, 46(1):95–125.
- Pétry, F. & Collette, B. (2009). Measuring How Political Parties Keep Their Promises: A Positive Perspective from Political Science. Em L. Imbeau (Ed.), *Studies in Public Choice* (pp. 65-80). New York: Springer.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Powell Jr., G. B. (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.
- Powell Jr., G. B. (2009). “The ideological congruence controversy: the impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules”. *Comparative Political Studies*, 42(12): 1475-1497. <https://doi.org/10.1177/0010414009332147>
- Przeworski, A., Stokes, S. & Manin, B. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Read, R. (2005). *Trade dispute settlement mechanisms: the WTO dispute settlement understanding in the wake of the GATT*. Working Papers 564824, Lancaster University Management School, Economics Department.
- Royed, T. (1996). Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *British Journal of Political Science*, 26(1): 45-80. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007419>
- Seib, G.F. (2015, 28 de abril). Para Obama, acordo comercial com Ásia pode reduzir influência da China. *The Wall Street Journal*, reproduzido no *Valor Econômico*, São Paulo.
- Souza, A., Nasser, R. & Moraes, R. (2014). *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*. Brasília: IPEA.
- Stiglitz, J. (2003). *Os exuberantes anos 90*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Stoler, A. (2004). The WTO dispute settlement process: did the negotiators get what they wanted?. *World Trade Review*, 3(1): 99-118. <https://doi.org/10.1017/S147474560400165X>
- Thomson, R. (2011). Citizens’ evaluations of the fulfillment of election pledges: evidence from Ireland. *The Journal of Politics*, 73(1): 187-201. <https://doi.org/10.1017/S0022381610000952>
- Vivevani, T., Mendonça, F. & Lima, T. (2018). *Poder e Comércio: a política comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Unesp.

Agradecimentos:

Esta pesquisa foi desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo FAPESP número 2019/20181-6), da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (Processo FAPDF número 291/2023) e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (auxílio financeiro do Edital n. 02/2024).

