

Política Doméstica e Acordos Comerciais Regionais: Como os Estados

Unidos negociam

(Domestic Politics and Regional Trade Agreements: How the United States bargains)

Daniel D. Guedes

Artigo preparado para a 28^a Conferência Anual da ILASSA sobre América Latina.

Universidade do Texas em Austin, 7-9 de fevereiro de 2008

(Paper prepared for the 28th Annual ILASSA Conference on Latin America, the

University of Texas at Austin, February 7-9, 2008)

Política Doméstica e Acordos Comerciais Regionais: Como os Estados Unidos negociam

Daniel D. Guedes¹

1. Introdução

Como os *veto players* institucionais americanos afetam a capacidade do país em negociar acordos comerciais? É possível uma maior cooperação doméstica para fortalecer a posição do Executivo americano nas negociações internacionais? Se possível, como? Responderei essas perguntas mostrando que o *fast track* é um mecanismo de cooperação entre os atores institucionais domésticos que fortalece a posição relativa do Executivo americano nas barganhas internacionais. O *fast track* opera através da redução dos pontos de veto no sistema político americano, pontos esses que reduzem a capacidade de barganha do país nas negociações internacionais. Para chegar a essa resposta, vejo a relação entre o Executivo e o Legislativo americanos a partir da perspectiva das barganhas em dois níveis. Na formulação da política comercial, vejo a relação Executivo – Legislativo usando a teoria dos *veto players*. Baseio-me, para isso, na obra de Tsebelis (1995, 1999, 2000, 2002). No jogo internacional, vejo a relação entre o Executivo americano e os países estrangeiros a partir dos jogos em dois níveis. Para isso, utilizo a obra de Putnam (1993).

A escolha dos Estados Unidos e do Brasil deu-se por dois motivos: o primeiro, porque eles são as duas maiores economias das Américas. Ainda, eles capitaneiam os dois maiores blocos econômicos do hemisfério ocidental: o NAFTA e o Mercosul. A formação de um eventual bloco de livre-comércio continental não pode desconsiderar o Brasil e os Estados Unidos. O segundo motivo é que eles têm diferentes processos de *decision-making* em

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

política comercial e essas diferenças importam nos resultados das negociações, como mostrarei. O *decision-making* nos Estados Unidos é dividido entre o Congresso e o presidente, ao passo que no Brasil ele é concentrado nas mãos do Executivo. Mostro isso através da principal diferença entre os dois sistemas: nos Estados Unidos, o presidente não tem poderes para estabelecer tarifas sem o consentimento do Congresso. No Brasil, o presidente tem esses poderes. As tarifas comerciais são tradicional instrumento protecionista de uma economia. Assim, o presidente brasileiro é um ator dotado de maior capacidade decisória (*decisiveness*) do que o presidente americano no que se refere ao poder de abrir o mercado doméstico à competição internacional.

Parto dos pressupostos que todos os países desejam um acesso privilegiado ao mercado do outro enquanto procuram proteger seu mercado da concorrência e que todos desejam acesso privilegiado ao mercado americano. Assim, devido ao seu processo de *decision-making* concentrado nas mãos de um único ator, o Brasil (e todos os países que tenham estrutura semelhante) está mais sujeito a fazer concessões aos Estados Unidos do que estes ao Brasil. Por sua vez, os Estados Unidos contam com a importante restrição imposta pelo Congresso nas negociações internacionais, que reduz a margem de concessões possíveis de serem feitas à outra parte nas negociações internacionais.

Se essa divisão de competências na política comercial pode beneficiar os Estados Unidos por um lado, pode imobilizá-los por outro. A necessidade da anuência do Congresso aos acordos firmados pelo Executivo traz duas conseqüências adversas: por um lado, reduz a *decisiveness* do Executivo justo em uma época em que as negociações são cada vez mais céleres e abrangem ampla gama de interesses. O processo político normal americano poderia travar o acordo no Congresso. Por outro lado, o mesmo processo político, através do *logrolling* no Congresso, pode desfigurar o acordo negociado externamente pelo Executivo, o que resulta na diminuição da confiança depositada pelo outro país no negociador americano e

a conseqüente demanda por compensações (*side payments*) pela sua situação de incerteza com relação à ratificação do acordo pelo Congresso tal como negociado. Como solução para essa situação delicada, mostrarei que o *fast track* funciona como um acordo entre o Executivo e o Legislativo americanos através do qual o Congresso dota o Executivo com uma maior *decisiveness* em política comercial e, dessa forma, fortalece a posição do negociador americano nas barganhas internacionais.

A literatura que usa os *veto players* como variável independente no estudo da política comercial tem confirmado as previsões da teoria. Kotin (1999) usa os *veto players* para explicar variações nas barreiras não-tarifárias; Mansfield, Milner e Pevehouse (2004) usam os *veto players* para prever uma maior ou menor cooperação internacional através de acordos de tarifas preferenciais; Minnich (2005) usa os *veto players* para explicar a maior ou menor adesão de um Estado a organizações intergovernamentais; Henisz e Mansfield (2006) usam os *veto players* para explicar a maior ou menor responsividade de um Estado a pressões macroeconômicas que podem levar ao protecionismo. Eu pretendo mostrar não os efeitos dos *veto players* sobre a maior ou menor abertura comercial, mas como eles podem cooperar. O *fast track*, como mostrarei, é uma forma de cooperação.

O artigo está dividido em quatro partes. Na próxima seção, resenharei a teoria dos *veto players* e, no final da seção, o que foi escrito sobre *veto players* e política comercial. Na seção 3, apresento ao leitor o que é uma relação agente-principal (*agent-principal*) para em seguida resenhar as barganhas em dois níveis. Depois, mostro o como se dá o *decision-making* em política comercial no Brasil e nos Estados Unidos e o papel do *fast track* na política comercial americana. Na seção 4, concluo e teço considerações.

2. A teoria dos veto players

As teorias tradicionais de política comparada, segundo Tsebelis (1995), não são apropriadas para estudar híbridos e combinações, como, por exemplo, comparar um sistema presidencialista unicameral multipartidário com um sistema parlamentarista bicameral bipartidário. A teoria dos *veto players*, por sua vez, permite essa comparação. Seu objetivo é prover um *framework* consistente para comparações entre regimes, legislativos e sistemas partidários, evitando-se repetir o debate dicotômico. Ao permitir a comparação através de regimes, a teoria dos *veto players* permitir uma análise multidimensional e, ainda, resolve o problema das amostras pequenas em política comparada. Por exemplo, o Reino Unido e a Itália são parlamentaristas, opostos aos Estados Unidos (EUA) presidencialista. Ou o Reino Unido e os EUA são classificados como bipartidarismos, ao passo que a Itália é multipartidária. Em nenhuma análise tradicional os EUA e a Itália figurariam no mesmo lado, opostos ao Reino Unido. Pela teoria dos *veto players*, os EUA e a Itália estarão sempre no mesmo grupo – países com vários *veto players* – contrapostos ao Reino Unido – país com *veto player* único.

Essa teoria de alcance médio (*middle range theory*) difere das outras em política comparada, sustenta Tsebelis (1999), em dois grandes aspectos: é uma teoria cuja preocupação fundamental é com os resultados políticos para, a partir deles, fazer uma regressão rumo às características institucionais e partidárias responsáveis por esses resultados políticos. O segundo aspecto é que ela aplica o mesmo *framework* institucional para a análise de regimes diversos, como o presidencialismo e parlamentarismo, bipartidarismo e multipartidarismo, unicameralismo e bicameralismo, além das combinações entre eles. Conforme Tsebelis, a única teoria de médio alcance que teria o mesmo raio de aplicabilidade seria o consocialismo de Lijphart (Tsebelis 1999, p. 591).

A variável *veto players* permite que se possa estudar os diversos processos de *decision-making* político. Ela é derivada das instituições e do sistema político. O *framework* da teoria dos *veto players* provê um mapa que incorpora as características do processo de *decision-making* em diferentes assuntos, em diferentes sistemas e em diferentes períodos. A lógica no processo de *decision-making* é que, para uma mudança no *status quo* ocorrer, uma quantidade de *decision-makers* deve concordar (Tsebelis 1995). Por este *framework* teórico, diferentes sistemas políticos podem ser comparados a partir de três características relevantes dos *veto players*: seu *número*, sua *congruência* e sua *coesão*. A variável dependente da teoria é a *capacidade de mudança política* (*capacity for policy change*). A *estabilidade política* na terminologia da teoria dos *veto players* é a *ausência desse potencial de mudança política*. A capacidade de mudança política se dá em função dessas três características dos *veto players* elencadas. Como predição normativa, a teoria diz que a estabilidade política leva à instabilidade do governo ou do regime (Tsebelis 1995).

2.1 Os veto players

Conforme a definição do próprio Tsebelis (2002), “*Veto players* are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo” (Tsebelis 2002, p. 19). Assim, mudanças do *status quo* requerem a concordância desses atores com o poder de proibir. O conceito de *veto player*, segundo Tsebelis (1995), vem da idéia de *checks and balances* da Constituição norte-americana e dos textos constitucionalistas do século XVIII. Tsebelis chama de *veto players institucionais* àqueles atores com poder de veto formal estabelecidos na Constituição. Como estão previstos na Constituição, são mais fáceis de serem contados. Nos EUA, há três *veto players* institucionais: a *House of Representatives*, o Senado e o Presidente, posto que uma lei, para ser promulgada, precisa da aprovação desses

três atores (Tsebelis 1995, 2000, 2002). Já os *veto players partidários* são gerados pelo jogo institucional e político de cada país e, assim, apresentam alguma dificuldade para serem identificados devido ao seu caráter contextual e temporário (Tsebelis 1995, 2002). Por exemplo, em um sistema parlamentarista, a necessidade da concordância de um partido (como no modelo Westminster) ou de vários (coalizão) para a modificação do *status quo* os transforma em *veto players* (Tsebelis 2000, p. 447).

Cada *veto player* possui uma curva de indiferença. Essa curva diz que o *veto player* é indiferente quanto às alternativas que tenham a mesma distância em relação ao seu ponto ideal. O *winset do status quo* ($W(SQ)$) é o conjunto de resultados que podem derrotar o *status quo*. Ou seja, ele é o conjunto de políticas que podem substituir a atual. Já o *core* é o conjunto de pontos com *winset* vazio, isto é, são os pontos que não podem ser derrotados por qualquer outro ponto ao se aplicar determinada regra de *decision-making*. Quanto maior o *core*, maior o conjunto de pontos que não podem ser alterados e, conseqüentemente, maior a estabilidade política. Na Figura 1, o $W(SQ)$ corresponde à área hachurada e o *core* corresponde à área cinzenta. Se a regra de *decision-making* adotada for a da unanimidade, os pontos do *unanimity core* são indefectíveis. Assim, podemos perceber que o $W(SQ2)$ é vazio, posto que $SQ2$ pertence ao *unanimity core*, ou conjunto de Pareto, desse sistema de três *veto players*. Nenhum dos atores terá qualquer interesse em deixar esse ponto, ou seja, há um equilíbrio. Também podemos notar que $SQ2$ está localizado em uma curva de indiferença circular mais próxima do ponto ideal de B, sendo, portanto, preferido a $SQ1$. Por outro lado, $SQ2$ está localizado nas mesmas curvas de indiferença circular de A e C, que serão, portanto, indiferentes entre $SQ1$ e $SQ2$.

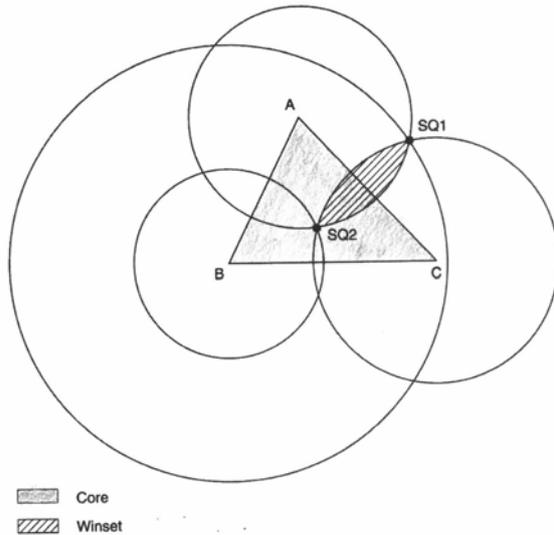


Figura 1: *win-set do status quo* e *unanimity core*. O ponto SQ2 está localizado em uma curva de preferência circular mais interna do jogador B, portanto, mais próximo ao ponto ideal B. Destarte, ele é preferido ao ponto SQ1, localizado em uma curva mais exterior. Para os jogadores A e C, todavia, SQ1 e SQ2 estão localizados nas mesmas curvas de indiferença, o que denota que eles são indiferentes a SQ1 ou SQ2. Todavia, o *winset do status quo* de SQ2 é um conjunto vazio, dado que SQ2 pertence ao *unanimity core* (conjunto de Pareto) do sistema de três *veto players*, representado pelo triângulo ABC. Dessa forma, os atores não terão interesse algum em deixar em deixar o ponto SQ2.
 Fonte da figura: Tsebelis 2002

O tamanho do *winset do status quo* é um indicativo da estabilidade política. Quanto menor o *winset do status quo*, menor a probabilidade de grandes mudanças no *status quo*, isto é, aumenta a probabilidade de que apenas mudanças incrementais ocorram. Quanto mais distante o *status quo* estiver dos *veto players*, maior será o *winset do status quo* e, portanto, menor será a estabilidade política. Quanto mais próximo o *status quo* for movido para perto de um *veto player*, maior será a estabilidade política. Caso o *status quo* seja movido ainda mais e se situe entre os *veto players*, o *winset do status quo* será praticamente eliminado – ninguém terá quaisquer incentivos para deixar esse ponto de equilíbrio (Tsebelis 1995; 2002, pp. 21-23).

Os *veto players* podem ser, ainda, *individuais* ou *coletivos* no que se refere à quantidade de indivíduos que compõem o *veto player*. Caso o poder de veto esteja concentrado nas mãos de uma única pessoa, o *veto player* será individual. Por sua vez, se vários indivíduos forem necessários para formar a vontade do *veto player*, ele será coletivo. O presidente da república, por exemplo, é um *veto player* individual, ao passo que o Senado e a Câmara dos Deputados são *veto players* coletivos.

2.2 As variáveis da teoria dos *veto players*

As variáveis dependentes da teoria dos *veto players* são a *quantidade*, *coerência* e a *congruência* dos *veto players*.

A quantidade de *veto players* em um sistema é uma variável importante para se determinar a sua capacidade de produzir mudanças políticas significativas. Um aumento na quantidade de *veto players* e na distância ideológica entre eles reduz a capacidade de se produzir leis significativas². Dependendo da composição do governo, ou das estruturas que produzem *veto players*, podemos ter tanto uma maior capacidade para mudanças (i.e., um sistema quantidade pequena de *veto players*) como uma estabilidade política (caso de um sistema com maior quantidade de *veto players*). Nunca, entretanto, será possível ter ambos ao mesmo tempo (Tsebelis 1999, p. 604). O número de *veto players* tem fortes implicações para o *winset do status quo*. A adição de um novo *veto player* terá ou o efeito de aumentar a estabilidade política, ou o de deixá-la no mesmo nível, quer pela diminuição do *winset do status quo*, quer pelo aumento do *unanimity core*, quer por deixá-los no mesmo estado (Tsebelis 2002, p. 25). O número de *veto players* pode variar conforme o assunto. Nos EUA, por exemplo, poderes para a política monetária foram delegados a uma agência independente (Tsebelis 1995).

A adição de uma segunda câmara parlamentar com poderes formais de veto faz com que ela seja contada como *veto player* institucional (Tsebelis 2002, p. 144). Essa segunda câmara pode ter, ou não, composição política similar à composição da outra câmara por razões diversas como a possibilidade de serem eleitas por diferentes eleitorados, sistemas eleitorais diferentes ou diferentes regras de *decision-making* (Tsebelis 2002, p. 144). Os EUA, diz Tsebelis, seriam um sistema tricameral, posto que é necessário o apoio de três *veto*

² Gehlbach e Malesky (2007), contrariamente à literatura até então desenvolvida, argumentam que, se há um consenso entre os *veto players* acerca da necessidade de reformas, a adição de um *veto player* com poderes de estabelecer agenda aumenta a probabilidade de mudança no status quo.

players institucionais: o presidente e as duas Casas da Legislatura, a *House of Representatives* e o Senado (Tsebelis 2002, p. 144). Cada um dos três *veto players* institucionais americanos representam também diferentes eleitorados (*constituencies*): o presidente é eleito por uma *constituency* nacional, os *representatives* são eleitos por *constituencies* distritais e os senadores por *constituencies* estaduais. Os EUA são também um exemplo de sistema em que as Casas da Legislatura apresentam diferentes regras de *decision-making*. No Senado, há a regra do *filibuster*³, inexistente na *House of Representatives*. Por causa dessa regra, uma maioria qualificada de 3/5, ou 60 votos de uma composição de 100 cadeiras, será necessária para se aprovar uma lei no Senado, enquanto que na *House of Representatives* é necessário apenas que haja uma maioria simples (Tsebelis 2002, p. 144). Assim, o apoio do partido de oposição à aprovação de uma lei no Senado faz-se necessário, a não ser que esse partido não controle pelo menos 40 assentos.

A distância ideológica, ou congruência, dos *veto players* afeta a estabilidade política porque o aumento da distância entre os *veto players* diminui o *winset do status quo* e, conseqüentemente, a estabilidade política aumenta. A congruência aumenta quando a distância ideológica entre os atores ao longo de uma mesma linha diminui, fazendo com que o *winset do status quo* aumente de tamanho e a capacidade para mudanças também (Tsebelis 1995; 2000, p. 448). Unidimensionalmente, a estabilidade política dependerá da distância ideológica máxima entre os *veto players*, e não de sua quantidade (Tsebelis 1999, pp. 594-595). Para se determinar a congruência do sistema político, o sistema eleitoral desempenha papel crucial (Tsebelis 1995). A congruência dos *veto players* gera a regra da absorção, que se aplica na contagem do número de *veto players* (Tsebelis 1995, 1999, 2000 e 2002). Se A e C são parceiros em uma coalizão, a adição de B, um partido localizado entre A e C no

³ Se um senador decide praticar o *filibuster*, uma maioria qualificada de 3/5 dos senadores será necessário para a *cloture*, que é a limitação do debate para se levar a matéria a votação. Conseqüentemente, 41 senadores, o equivalente a $2/5 + 1$ dos assentos no Senado, podem prevenir uma lei de ser aprovada, a não ser que o partido não conte com esses 40 assentos. Devido ao *filibuster*, o Senado norte-americano é uma instituição que decide por maioria qualificada. Ver Tsebelis 1999, p. 592; 2002, pp. 151-152

espectro ideológico unidimensional, não afetará a capacidade de A e C de escolher os resultados. A adição de um novo *veto player* no conjunto de Pareto dos outros *veto players* preexistentes faz com que ele seja absorvido. Dois *veto players* institucionais, com composições políticas distintas, devem ser contados como dois jogadores distintos. Contudo, se a composição dos dois for similar, os dois *veto players* são idênticos e devem ser contados como apenas um. Por exemplo, uma mesma coalizão que controle a maioria nas duas Casas de um Legislativo bicameral. Em geral, os *veto players* partidários devem ser contados individualmente, ao passo que *veto players* institucionais podem ser absorvidos devido à congruência (Tsebelis 1995). No sistema presidencialista, devido à possibilidade de mudanças nas coalizões, não se pode substituir os *veto players* institucionais pelos partidários (Tsebelis 2002, p. 85). Isso, contudo, não exaure todas as possibilidades. Cada sistema político tem suas particularidades e precisa ser analisado individualmente.

A coesão é uma variável que diz respeito aos *veto players* coletivos. Ela mensura a similaridade de posições políticas dos atores que concorrem para formar a vontade de um *veto player* coletivo. Tsebelis distingue coesão de disciplina partidária. A primeira se refere às diferentes posições antes de uma discussão e votação terem lugar internamente no partido. A última se refere à capacidade do partido em controlar o voto de seus membros no parlamento (Tsebelis 1995). Três fatores afetam a coesão: o *tamanho do veto player*, o *sistema eleitoral* e a *estrutura institucional* (Tsebelis 1995). O índice mais alto de coesão é alcançado pelos *veto players* individuais, como, por exemplo, um presidente. O sistema eleitoral afeta a coesão pelo tamanho da coalizão (quanto maior esta for, menor será a coesão) ou pelo poder do líder partidário sobre nomeações em sistema proporcionais (levando assim a um aumento na disciplina partidária).

A variável independente da teoria é a *estabilidade política*. Por estabilidade política entenda-se a situação em que não há produção de legislação que promova alterações

significativas no *status quo*. Por meio dessa variável, sistemas políticos distintos podem ser comparados, segundo sua maior ou menor capacidade em promover mudanças. Normativamente, a teoria dos *veto players* espera que a estabilidade política seja causada por muitos *veto players*, por grandes distâncias ideológicas entre eles ou por altos coeficientes (*thresholds*) de maiorias qualificadas em *veto players* coletivos. Associados à estabilidade política estão fenômenos políticos importantes, como a duração do gabinete no poder, a judicialização da política ou a independência da burocracia. Um sistema que seja incapaz de produzir mudanças pode sofrer de instabilidade de governo ou de regime, bem como ver juízes e burocratas preenchendo o vácuo político deixado pelos legisladores e passando a exercer a atividade legislativa (Tsebelis 2000, p. 443).

Às vezes a estabilidade política pode ser desejável, às vezes mudanças políticas podem ser necessárias. O ponto de vista, diz Tsebelis, dependerá da posição do *status quo*. As instituições, diz ele, são “pegajosas” (*sticky*) e estão locadas em algum ponto no continuum estabilidade – mudança. As instituições que permitem mudanças podem levar também à alteração de um *status quo* desejável; as instituições que promovem a estabilidade, por sua vez, podem tornar difícil a alteração de um *status quo* indesejável (Tsebelis 2000, p. 443). Assim, a escolha do desenho institucional deve ser vista como um investimento (Tsebelis 1998), cercada de incertezas e com efeitos a curto e longo prazos. O potencial para mudança ou inércia do sistema em estudo será determinado pelas suas instituições. As variáveis independentes da teoria são engendradas a partir das características institucionais. Por exemplo, um sistema político parlamentarista, com Legislatura unicameral e governo majoritário de partido único gerará apenas um *veto player*, qual seja, o partido no poder. Esse sistema terá uma capacidade de mudança maior do que um sistema presidencialista, com Legislatura bicameral e governo de ampla coalizão, que terá três *veto players* institucionais e

“*N*” *veto players* partidários, como no caso brasileiro. São essas particularidades de cada sistema quem determinará a sua capacidade de produzir mudanças políticas.

2.3 Controle da agenda parlamentar e a diferença entre regimes

A explicação de Tsebelis para a diferença entre regimes políticos está nas características do controle da agenda (*agenda setting*).

Identificar quem controla a agenda é de importância fundamental para se poder fazer alguma predição sobre qual política (*policy*) será escolhida. Devido ao Paradoxo de Condorcet, a tomada de decisão por maioria em sistemas de preferências agregadas foge ao princípio da transitividade, permitindo que qualquer resultado seja possível. O jogador que tiver sob seu controle a agenda terá a vantagem de poder considerar os *winsets* dos outros jogadores como sua restrição e, a partir daí, escolher o resultado que preferir (ver Figura 2). É essa possibilidade de controle sobre os resultados quem diferencia os sistemas políticos.

Pela teoria dos *veto players*, a distinção fundamental entre parlamentarismo e presidencialismo é que no parlamentarismo o governo tem o controle sobre a agenda (Tsebelis 2000, p. 457). Se os parlamentos são fracos nos sistemas parlamentaristas, algo que em princípio pode parecer contraditório, isso se deve ao controle de agenda que o governo tem. A força do parlamento nos sistemas parlamentaristas se dá não por causa da produção legislativa, mas sim pela possibilidade do parlamento retirar seu apoio ao governo e o substituir por outro (Tsebelis 2000, p. 457; 2002, p. 82).

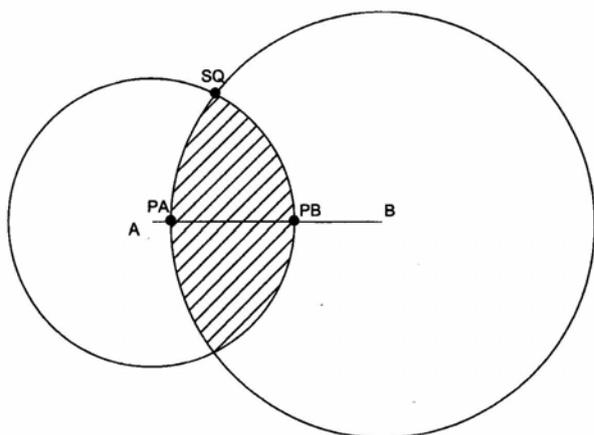


Figura 2: importância do controle da agenda. Se A for o *agenda setter*, ele poderá oferecer a B qualquer ponto na área hachurada. Como *agenda setter*, A pode maximizar seus ganhos propondo PA, ponto mais próximo de seu ponto ideal e máximo de concessão aceitável para B (por estar no limite de sua curva de indiferença). A curva de indiferença de B será, portanto, a única restrição enfrentada por A.
Fonte da figura: Tsebelis 2002

Nos regimes presidencialistas, o Legislativo é quem estabelece a agenda. Dessa forma, ele tem poderes significativos para determinar a produção legislativa (*legislative outcome*). O Legislativo apresenta uma lei ao presidente, que poderá aceitá-la por inteiro, vetá-la em parte ou completamente. Em alguns casos, pode haver a possibilidade do Congresso derrubar o veto presidencial através de uma maioria qualificada. A força do presidente nos regimes presidencialistas se deve não à sua capacidade de legislar (pois no presidencialismo o estabelecimento da agenda é controlado pelo parlamento), mas sim ao seu poder de emitir decretos e ao seu poder de *decision-making* na área de política externa e em alguns outros assuntos (Tsebelis 2002, pp. 82 e 112).

Duas outras importantes distinções entre o parlamentarismo e o presidencialismo são a disciplina partidária e a representação das *constituencies*. No parlamentarismo, os partidos são mais disciplinados e todos os partidos da coalizão governista devem ser contados como *veto players* (Tsebelis 2000, p. 457). No presidencialismo, pode ser difícil identificar os *veto players* partidários devido à falta de disciplina partidária (Tsebelis 2002, p. 85). Por fim, no presidencialismo, a Legislatura e o Executivo são eleitos independentemente e representam, assim, *constituencies* diferentes; no parlamentarismo, por sua vez, essa diferença é insignificante, já que o parlamento será absorvido pelo governo que tenha maioria parlamentar (Tsebelis 2000, p. 457).

2.4 *Veto players e a política comercial*

A teoria dos *veto players*, desenvolvida na década de 1990, cedo se prestou para o estudo da política comercial. Suas variáveis mostraram-se muito adequadas para o debate então travado. O impacto do governo dividido podia ser avaliado pela variável *congruência dos veto players*. Já a variável *quantidade de veto players* foi bastante empregada para o estudo da maior ou menor abertura comercial, fenômeno amplamente observado após o fim do bloco comunista no começo da década de 1990. A literatura concentrou-se em mostrar a relação entre os *veto players* e a abertura econômica. Minha intenção, contudo, é mostrar como eles podem cooperar, o que farei mais adiante.

Kotin (1999) explicou a variação nas barreiras não-tarifárias ao comércio testando o modelo da estabilidade política dos *veto players*. Ele corroborou as previsões da teoria dos *veto players* ao encontrar que a polarização dos *veto players* é importante elemento na estabilidade dessas barreiras. Minnich (2005) diz que quanto mais a Constituição de um país dispersa poder entre várias instituições, i.e., quantos mais *veto players* houver, mais difícil será o policy-making e mais difícil será para o Estado aderir a organizações intergovernamentais. Para saber como as instituições domésticas afetam a forma pela qual o Estado responde aos fluxos econômicos, O'Reilly (2005) relaciona a fragmentação do Estado e os *veto players*, por um lado, com as mudanças em barreiras tarifárias e não-tarifárias, pelo outro lado. Isso se deveria ao fato que a habilidade dos grupos de interesse em influenciar a política é em função do número de pontos de veto. Quanto maior o número de pontos de veto (fragmentação) de um Estado, conclui ele, menores serão as alterações nas barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Mansfield, Milner e Pevehouse (2004) concluíram que países com uma quantidade maior de *veto players* são menos propensos a formar acordos comerciais preferenciais (*preferential trade agreements*). Segundo eles, o aumento do número de veto players nunca ampliará e frequentemente diminuirá o alcance dos acordos que satisfariam os países envolvidos na negociação internacional, reduzindo, assim, as possibilidades de cooperação entre eles. A cooperação internacional em política comercial requer que os países alterem suas políticas, reduzindo suas barreiras ao comércio. Para isso, precisam sair do *status quo*, concordando em alterar suas políticas comerciais. Entretanto, isso tem consequências distributivas no plano doméstico: cria os “vencedores”, que ganham com a mudança na política, e os “perdedores”, que arcarão com os custos. A existência de um *veto player* que represente as preferências dos “perdedores” tornará mais difícil e improvável a mudança na política comercial e a cooperação. O aumento do número de *veto players* faz com que a probabilidade de que pelo menos um deles represente os perdedores com a liberalização também aumente, reduzindo assim as chances de um acordo de tarifas preferenciais. No mesmo sentido, Mansfield, Milner e Pevehouse (2005) encontraram que o aumento na quantidade de *veto players* reduz a propensão de Estados democráticos em aderir à integração regional.

Henisz e Mansfield (2006) argumentam que os efeitos das condições macroeconômicas sobre a política comercial serão atenuados pelo aumento do número de pontos de veto. A deterioração das condições macroeconômicas, principalmente o desemprego, é uma fonte potencial de sentimentos protecionistas. Os governos democráticos serão menos responsivos às pressões sociais à medida que o número de pontos de veto na estrutura de *policy-making* do sistema político aumenta. Isso porque o resultado político deve situar-se em um ponto que agrade a todos os atores com poder de veto, o que se torna mais difícil com o aumento da quantidade desses atores. Já nas democracias estáveis com poucos

pontos de veto, eles encontraram que altas taxas de desemprego levam a medidas protecionistas. Destarte, o aumento do número de pontos de veto faz com que mudanças na política comercial existente sejam mais difíceis.

3. Decision-making em política comercial no Brasil e nos Estados Unidos e os jogos em dois níveis

Depois de ter introduzido o leitor à teoria dos *veto players*, passo a tratar do *decision-making* em política comercial nos Estados Unidos e no Brasil a partir da perspectiva da teoria dos *veto players* e dos jogos em dois níveis (Putnam 1993). A política comercial tem a particularidade de ser produzida em um jogo de dois níveis e sua correta compreensão, como colocaram Milner e Rosendorff (1997), não pode negligenciar nenhum dos dois níveis. Nos Estados Unidos, a política comercial é, por um lado, produzida domesticamente a partir da interação entre o Executivo e o Legislativo; por outro lado, essa política também é fruto do relacionamento entre os Estados Unidos e seus parceiros comerciais. Transitando entre esses dois níveis, está o Executivo, ator-chave, representante legal do país no plano externo e co-elaborador da política comercial no plano interno junto com o Congresso. O Brasil, como veremos, aproxima-se mais de um modelo unitário, em que o presidente tem poderes discricionários em matéria de política comercial.

Antes de introduzir o leitor às barganhas em dois níveis de Putnam (1993), é necessário explicar brevemente o que são relações *agente-principal*.

3.1 Relações agente – principal

A idéia central da relação *agente – principal* é a delegação. Nessa relação, uma pessoa ou grupo de pessoas (principal) delega a outra pessoa ou grupo de pessoas (agente) a autoridade ou responsabilidade sobre uma determinada tarefa ou assunto. A delegação envolve, assim, noções de autorização, *accountability* e responsabilidade. As relações de delegação permeiam toda a sociedade. Estão presentes tanto em relações de caráter estritamente privado e aparentemente simples, como o indivíduo (principal) que contrata um advogado (agente) para defendê-lo em juízo, ou o motorista (principal) que contrata um mecânico (agente) para consertar o motor de seu carro; como também estão presentes em relações de caráter público, como no caso do eleitor (principal) que delega ao seu deputado (agente) poderes para legislar em seu nome, ou o Congresso (principal) que delega ao Executivo (agente) poderes em determinadas áreas legislativas, como a política comercial.

O que há em comum nas diversas delegações é que o principal delega a um agente quer porque este tenha informação adequada, quer porque tenha preparação adequada. O maior problema na relação de delegação é como fazer com que o agente persiga da melhor forma possível o interesse do principal, isto é, que ele preste ao principal seus serviços da melhor maneira possível, dada a assimetria de informações existente entre o principal e o agente: Os principais possuem apenas informação imperfeita, ao passo que os agentes dispõem de informação, sabem quais são suas motivações reais para agir, conhecem os verdadeiros limites de suas capacidades e podem observar coisas que o principal não está apto a perceber (Przeworski 1998).

Przeworski (1998) dá o exemplo do freguês (principal) e do mecânico (agente). O mecânico conserta o carro do freguês. Caso o freguês tenha ficado satisfeito com os serviços do mecânico, pode voltar a contratá-lo; caso não tenha ficado satisfeito, pode optar por contratar um outro mecânico da próxima vez. Entretanto, quer o freguês tenha ficado satisfeito ou não, o mecânico sabe de muitas coisas que o freguês não sabe: se ele se

empenhou no conserto do carro da melhor maneira possível, quanto tempo levou para executar o trabalho, quais os consertos que o carro necessitava. O mecânico foi contratado para defender os interesses do freguês da melhor forma possível, mas há uma assimetria de informações entre o freguês e o mecânico (Przeworski 1998, p. 45). É dessa situação de informação assimétrica que decorrem os problemas de comportamento oportunista, da seleção adversa e do risco moral.

Não é minha intenção neste trabalho discorrer sobre as relações entre agente e principal, isso seria mais concernente em um estudo sobre *accountability*. Entretanto gostaria de esclarecer ainda mais alguns pontos.

O primeiro é quanto à delegação e as relações entre o Executivo e o Legislativo. Moreno, Crisp e Shugart (2003) dizem que em democracias presidencialistas, caso da norte-americana, o Executivo e o Legislativo são ambos agentes do eleitor – principal. Não há uma relação de *accountability* (tomemos aqui *accountability* também em um sentido de sujeição) entre uma agência e outra. Entretanto, conquanto o Executivo não seja um agente do Legislativo, no sentido de derivar deste último a sua autoridade, ele pode ser agente do Legislativo quando este lhe delega a condução de uma tarefa específica como, por exemplo, a delegação de *fast track* para a condução da política comercial. Tal delegação é condicional e só continua caso o principal queira, podendo ser retirada do Executivo-agente por vontade discricionária do Legislativo-principal.

O segundo ponto que gostaria de abordar são os mecanismos de controle do principal sobre o agente, que será importante para a compreensão de como isso funciona no caso do *fast track*. De Bièvre e Dür (2005) dividiram os mecanismos de controle em *ex ante* e *ex post*. Os mecanismos de controle *ex ante* são:

“the provisions that define the legal instruments available to an agent and the procedures it must follow. Important are the time restraints that principals impose on the agents: Delegation can be permanent (...) or they can be temporary (...) as with negotiation mandates.” (De Bièvre e Dür, 2005, p. 1278).

Já os mecanismos de controle *ex post* são

“oversight procedures that allow principals to monitor, influence, and sanction agency behavior. Such ex post controls can take the form of oversight by specialized committees, of sitting in negotiation meetings, and of principals informing themselves of administrative decisions by the agent. (...) Ex post controls can also take the form of sanctioning, both positive and negative, such as failure to ratify international treaties negotiated by the agent, budgetary controls, appointments, new legislation or the threat thereof, or the revision of administrative procedures laid down in an agent’s mandate.” (De Bièvre e Dür, 2005, p. 1278).

3.2 Barganhas em dois níveis

As negociações internacionais trazem consigo uma peculiaridade: no plano externo, os países batalham para obter mais vantagens comerciais para si; no nível doméstico, grupos de interesse pressionam o governo para que adote medidas que lhes favoreçam e os políticos procuram maximizar sua habilidade em satisfazer a essas demandas domésticas no intuito de minimizar as possíveis conseqüências adversas resultantes do desdobramento das negociações externas. Entre os dois níveis está o Executivo, ator pivotal exposto às pressões domésticas e externas.

Assim, a política externa, diz Putnam (1993), tem seus determinantes domésticos e, para ser melhor entendida, deve levar em conta fatores como partidos políticos, classes, grupos de interesse, legisladores, opinião pública e até mesmo as próximas eleições (Putnam 1993, p. 433).

Putnam decompõe o processo de barganhas em dois níveis em dois estágios: à barganha entre negociadores internacionais no intuito de fazer um acordo internacional, ele chama de *Nível 1*; às discussões em cada grupo de *constituents* (Legislativo) acerca da ratificação⁴ do acordo negociado com o país estrangeiro no *Nível 1*, Putnam chama de *Nível 2*. O procedimento de ratificação é quem funciona tanto como o mecanismo que liga os Níveis 1 e 2, bem como o que impõe restrições ao Nível 1 (Putnam 1993a, p.438).

A única restrição formal sobre a ratificação é que se o acordo negociado no Nível 1 sofrer emendas no Nível 2, as discussões no Nível 1 terão de ser reabertas porque qualquer modificação no acordo negociado no Nível 1 é contada como uma rejeição, a não ser que a outra parte no acordo internacional concorde (Putnam, 1993a, p. 439). Devido ao poder de ratificação do Nível 2, os contornos do seu *winset* são importantes para se entender os resultados obtidos no Nível 1. O *winset* de uma dada *constituency* do Nível 2 (no caso, o Legislativo) é o conjunto de pontos em que todos os possíveis acordos negociados pelo agente (no caso, o Executivo) no Nível 1 contam com a maioria necessária entre os *constituents* para serem aprovados quando submetidos a uma votação *up or down* (de seu texto por inteiro e sem emendas).

⁴ A ratificação é uma das fases da conclusão de um tratado. Ela permite que as instituições internas de um Estado meditem sobre o tratado, a fim de ver as suas conseqüências e a sua constitucionalidade. É um ato discricionário do Estado, pelo qual confirma a assinatura anteriormente aposta ao tratado e lhe dá validade. A Constituição de cada país é quem determina o poder competente para a ratificação. Normalmente, é um ato do Poder Executivo, exigindo-se ou não prévia autorização do Legislativo. Nos Estados Unidos, é obrigatória a anuência do Senado para que o Executivo possa fazer tratados (cf. Mello 2001, pp. 222-223). No Brasil, o art. 49, I, da Constituição Federal de 1988 obriga o Executivo a submeter à apreciação congressional todos os atos internacionais que tragam encargos ou compromissos ao patrimônio nacional.

Putnam enumera duas razões pelas quais o *winset* do Nível 2 é importante para se entender os acordos do Nível 1: “*larger win-sets [of Level 2] make Level 1 agreement more likely*” (Putnam 1993, p. 439). E “*The relative size of the respective Level II win-sets [of each part negotiating in Level 1] will affect the distribution of the joint gains from the international bargain.*”(Putnam 1993, p. 441).

Para o acordo negociado poder ser aprovado pelas partes contratantes, ele deve situar-se onde os *winsets* do Nível 2 de cada uma delas se sobrepõem (ver Figura 3). Quanto mais amplo forem os *winsets*, mais provavelmente eles se sobreporão. Por exemplo, um acordo bilateral entre os EUA e o Brasil na área de meio-ambiente, para ser bem-sucedido, deverá localizar-se onde os *winsets* do Senado americano (Casa competente para ratificar tratados) e das duas Casas do Congresso Nacional brasileiro se sobrepõem. Um pequeno *winset* do Nível 2 pode, todavia, ser uma vantagem para o negociador no Nível 1, já que ele pode usar o argumento de que “nunca conseguirá que esse acordo seja aprovado por sua Legislatura”. Entre os negociadores norte-americanos, isso seria uma prática comum (Putnam 1993, p. 442).

X^* _____ $[Y_1$ _____ $[Y_2$ _____ $X_1]$ _____ $[Y_3$ _____ Y^*

Figura 3: Localização dos acordos. Os acordos só são possíveis no intervalo localizado entre Y_1 e X_1 , intervalo no qual os *winsets* se sobrepõem. Y_1 é o máximo de concessões que Y aceita fazer (curva de indiferença mais afastada do ponto ideal Y^*) e X_1 é o máximo de concessões que X aceita fazer (curva de indiferença mais afastada do ponto ideal X^*). Se Y quiser manter sua proposta no ponto Y_3 , nenhum acordo será possível. Com base em Putnam 1993.

O tamanho do *winset* é importante também para se entender a diferença entre a não-ratificação por defecção voluntária e a não-ratificação por defecção involuntária. A primeira é consequência da negativa por parte dos negociadores, indivíduos racionais e maximizadores, em não firmar o acordo devido à ausência de contratos auto-obrigatórios. A defecção

involuntária, por sua vez, só pode ser entendida no *framework* dos jogos em dois níveis. Quanto menor forem os *winsets*, maior será a probabilidade de ocorrer uma defecção involuntária (Putnam 1993, p. 441). Isso porque a probabilidade de que os *winsets* se sobreponham será menor, ficando assim reduzido o espaço para acordos aceitáveis pelo Nível 2. Destarte, o tratado será recusado não por causa do negociador, mas sim por falta de espaço para acordo no Nível 2.

O tamanho do *winset* é influenciado por três importantes fatores: *as preferências e coalizões no Nível 2, as instituições do Nível 2 e a estratégia do negociador no Nível 1.*

Quanto mais heterogêneas (ou faccionais) forem as preferências dos *constituents*, mais os efeitos do acordos negociados no Nível 1 serão suportados desigualmente entre eles. Assim, é de se esperar que os *constituents* cujos interesses serão mais atingidos pelo acordo oponham-se à sua ratificação. Dessa forma, acordos internacionais podem encontrar resistência doméstica tanto entre os que acham que o acordo foi amplo demais como entre os que acham que ele não foi longe o suficiente⁵. No caso de preferências homogêneas, quanto mais concessões o negociador conseguir no Nível 1, maiores serão as chances de se conseguir a ratificação no Nível 2. Isso porque o negociador (agente) que se confronta com conflitos homogêneos no plano doméstico depara-se com o problema de lidar com as expectativas de seus principais no sentido de conseguir maiores concessões da outra parte. Nesses casos, o negociador no Nível 1 tem a vantagem de sempre poder usar os seus “*hawks*” (linha-dura) como ameaça crível para extrair maiores concessões do negociador da outra parte (Putnam 1993, p. 445).

⁵ Putnam dá como exemplo a rejeição norte-americana ao Tratado de Versalhes de 1919, rejeitado por uns porque ele seria muito severo em relação aos perdedores da I Guerra Mundial e rejeitado por outros porque ele seria muito leniente em relação a esses mesmos perdedores (Putnam 1993a, p. 444).

Os procedimentos de ratificação também afetam o tamanho do *winset*. Por exemplo, uma votação que requeira maioria simples provavelmente gerará um *winset* maior do que se uma maioria de dois terços for requerida (Putnam 1993, p. 448).

A autonomia do Executivo-negociador também é um fator importante. Putnam diz que quanto maior for a autonomia dos *decision-makers* centrais em relação aos seus principais do Nível 2, maior será o *winset* do Nível 1, levando isso a um aumento da probabilidade de se conseguir um acordo internacional. É bom lembrar que o negociador também é efetivamente um *veto player* em relação ao acordo possível. Ainda que o acordo em negociação se localize dentro do *winset* do Nível 2, é improvável que o acordo seja concluído com a oposição de quem o negocia. Como exemplo, Putnam mostra o veto do presidente Wilson ao Tratado de Versalhes (Putnam 1993, p. 457). Paradoxalmente, quanto mais forte a posição do negociador em termos de autonomia com relação às pressões domésticas, mais fraca será a sua posição relativa na barganha internacional. Os negociadores de países democráticos podem fazer ameaças mais críveis de que as suas forças domésticas se oporão ao acordo em negociação do que seus pares representantes de países ditatoriais, que não podem contar com esse trunfo (Putnam 1993, p. 450).

Por fim, temos que a estratégia do negociador no Nível 1 também afeta o tamanho do *winset*. Quanto maior for o *winset* do negociador, maiores serão as possibilidades de se chegar a um acordo internacional. Por outro lado, a sua posição de barganha fica mais fraca em face do negociador da outra parte, que poderá explorar mais esse *winset* mais amplo para arrancar maiores concessões.

Quanto mais forte for a posição do negociador no plano interno, maiores serão as chances de se conseguir a ratificação do acordo negociado. E quanto mais alto for o *status* do negociador, mais os negociadores da outra parte contratante preferirão negociar com ele. Isso se deve ao fato que um chefe de governo, por exemplo, tem à sua disposição uma quantidade

maior de *side payments* e de boa-vontade no plano doméstico do que um negociador de escalão mais baixo (Putnam 1993, p. 452). Como o *winset* de um negociador de escalão mais alto é menos restrito e esse negociador está em uma posição mais forte junto aos principais, os acordos que ele firmar serão mais críveis do que os assinados por um negociador de escalão inferior.

Uma importante tática na barganha em dois níveis é a de esconder o tamanho real de seu *winset* para tentar obter maiores concessões da outra parte. Um exemplo disso é explorar as divisões dentro do próprio governo para induzir a outra parte a acreditar que o acordo proposto pelo negociador do Nível 1 é o melhor possível. Entretanto, essa incerteza quanto ao tamanho do *winset* pode levar à defecção involuntária. Isso porque a incerteza quanto à ratificação do acordo pelo Nível 2 da primeira parte reduz o valor esperado do acordo para a outra parte, que poderá demandar generosos *side payments* por causa da sua condição de incerteza (Putnam 1993, p. 453). Zeng (2002) é da opinião de que divisões no governo colocam o negociador em posição mais delicada, pois faz com que suas ameaças percam credibilidade.

3.3 Decision-making em política comercial no Brasil

A característica marcante no *decision-making* da política comercial brasileira são os poderes discricionários do presidente. Ao contrário dos Estados Unidos, onde o presidente não tem poderes constitucionais para alterar tarifas comerciais, no Brasil o presidente pode unilateralmente alterar as alíquotas do Imposto de Importação, principal instrumento de protecionismo tarifário. O presidente brasileiro é, assim, um ator com maior *decisiveness* em política comercial do que o presidente americano.

Como vimos, o presidente nos sistemas presidencialistas deriva seu poder da sua capacidade de emitir decretos e ao seu poder de *decision-making* na área de política externa e em alguns outros assuntos (Tsebelis 2002, pp. 82 e 112). Alguns sistemas presidencialistas, entretanto, podem atribuir poderes de agenda ao presidente, fazendo com que o sistema assemelhe-se, de certa forma, a um parlamentarismo. O caso brasileiro é objeto de controverso debate em torno de sua governabilidade. Por governabilidade entenda-se a eficiência do Executivo e do Legislativo em elaborar programas e políticas públicas juntamente com a capacidade do governo em levar a cabo esses programas (Ames 2003, pp. 15/16).

Para Barry Ames (2003), a estrutura institucional brasileira criou um grande número de *veto players*, o que dificulta a saída do *status quo* indesejável. Ames calculou para o Brasil no período de 1986 a 1998 a existência de uma média de 4,6 *veto players*, aplicando-se a regra da absorção total, ou de 6,5 *veto players* caso se aplique a absorção parcial (Ames 2003, p. 34). Ames atribui o excesso de *veto players* no Brasil ao federalismo associado com o presidencialismo e o sistema eleitoral (Ames 2003, p. 332). O sistema eleitoral é a principal causa do grande número de *veto players*, pois o sistema de representação proporcional de lista aberta brasileiro permite a personalização da política e enfraquece os partidos, aumentando o número de *veto players*. Os presidentes brasileiros, segundo Ames, carecem de uma base de sustentação com suficiente estabilidade para assegurar até mesmo uma maioria simples e, devido à proliferação de pequenos partidos e à indisciplina partidária, eles precisam construir uma coalizão muito mais ampla do que uma simples maioria (Ames 2003, p. 206).

Figueiredo e Limongi, por outro lado, tem uma visão diametralmente oposta à de Ames. Eles identificaram que a exclusividade de iniciativa legislativa do presidente em determinadas matérias, o poder presidencial de expedir medidas provisórias e a prerrogativa

presidencial de requerer urgência permitem ao presidente controlar a agenda legislativa. Além disso, o Colégio de Líderes, com seus poderes de requerer urgência e controle sobre as nomeações para as comissões, confere aos líderes partidários considerável controle sobre suas bancadas. Os maiores partidos brasileiros, para eles, são disciplinados e o comportamento legislativo é previsível. Dessa forma, a cooperação entre o presidente e os líderes partidários através de acordos de coalizão, acordos em que o presidente troca o apoio legislativo por cargos no gabinete, permite a emergência de governos eficazes (Apud Amorim Neto 2006, pp. 127-132). No mesmo sentido, Santos (2002) mostra que, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o PFL, o PMDB, o PSDB, o PTB e o PPB se uniram em 79,4% das votações nominais para derrotar o PT e o PDT nas reformas constitucionais, confirmando sua hipótese de que as coalizões de apoio ao presidente, a partir da Constituição de 1988, se formam em torno de uma estrutura partidária consistente (Santos 2002, pp. 246 a 249).

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) estudaram o “*parliamentary agenda cartel*” na Câmara dos Deputados brasileira. “*Agenda cartel*” é o termo que cunharam para o mecanismo pelo qual a agenda parlamentar é estabelecida primeiramente dentro do cartel e depois imposta à assembléia. No “*parliamentary agenda cartel*”, cada partido membro do cartel tem o poder de vetar itens da agenda e a imposição à assembléia se dá tanto através de poderes extraordinários conferidos ao governo como pela mobilização da disciplina partidária pelos integrantes do cartel (Amorim Neto, Cox e McCubbins 2003, p. 550-551). Governos efetivamente majoritários “cartelizam” a agenda legislativa. Ao contrário de Ames e de Figueiredo e Limongi, Amorim Neto, Cox e McCubbins mostram que as maiorias legislativas brasileiras não se formam nem atomisticamente (Ames) nem consistentemente (Figueiredo e Limongi). O padrão de governança brasileiro depende, antes, da escolha feita pelo presidente. Nos governos Sarney, Collor e Franco, houve a opção por governar mais através de decretos. No governo Fernando Henrique Cardoso, houve a formação de um “*agenda cartel*”, centrado

na legislação ordinária e na formação de gabinetes majoritários (Amorim Neto 2006, pp. 143-146; Amorim Neto, Cox e McCubbins 2003, p. 578).

Na área da política comercial, o presidente brasileiro é dotado de uma grande *decisiveness*. Como vimos, o *decision-making* na área de política externa é uma das fontes do poder presidencial nos sistemas presidencialistas. Como também vimos, o número de *veto players* pode variar conforme o assunto. Ao contrário dos Estados Unidos, onde o Congresso concorre com o presidente na área de política comercial, o estabelecimento de alíquotas do Imposto de Importação – principal instrumento de política comercial – é área de competência do Executivo brasileiro. Devido à sua função predominantemente extrafiscal, qual seja, a de proteger a indústria nacional, o Imposto de Importação foi colocado como uma das exceções aos princípios da anterioridade⁶ e da legalidade⁷, permitindo essas exceções que o Executivo o mantenha adequado aos objetivos das políticas cambial e de comércio exterior (Machado 2007, pp. 325-328). Assim, esse instrumento protecionista pode ser majorado a qualquer momento pelo poder Executivo através de seu poder de emitir decretos.

O desenho institucional brasileiro estabelecido na Constituição de 1988 reflete, assim, uma longa tradição de intervenção estatal na economia. O Imposto de Importação foi um dos principais mecanismos da industrialização pelo processo de substituição de importação, adotado pelo Brasil em meados do século passado. No campo da política comercial, o *decision-making* em política comercial brasileiro é unitário, dependendo apenas da vontade do Executivo para a mudança do *status quo* no que concerne à maior ou menor abertura do mercado doméstico via tarifas aduaneiras. O presidente brasileiro foi dotado, assim, com grande *decisiveness* nessa área. Contudo, isso tem a desvantagem de impedir que, em

⁶ Princípio tributário constitucional contido no art. 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Constituição de 1988 que veda a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que foi instituído ou majorado. Além disso, não pode ser cobrado antes de decorridos 90 dias da lei que o instituiu ou majorou, sem prejuízo da exigência de anterioridade da lei ao exercício financeiro da cobrança. Cf. Machado 2007, p. 65.

⁷ Princípio tributário constitucional contido no art. 150, inciso I da Constituição de 1988 que garante que nenhum tributo será criado ou aumentado senão através de lei. Cf. Machado 2007, p. 63.

barganhas comerciais internacionais, o negociador brasileiro use o argumento de que “isso não será aceitável para o meu Congresso” para não reduzir tarifas aduaneiras. Enquanto no caso americano é necessário levar-se em consideração a restrição imposta pelo *winset* do Congresso sobre o *winset* do negociador, no caso brasileiro o importa apenas o *winset* do Executivo. Como o *winset* do negociador brasileiro é menos restrito que o do negociador americano, este poderá explorar o *winset* mais amplo do Brasil para arrancar maiores concessões.

3.4 Decision-making em política comercial nos Estados Unidos

A Constituição norte-americana de 1787 foi a primeira no mundo a introduzir o controle Legislativo no processo de conclusão dos tratados (Mello 2001, p. 222). Na política comercial, o desenho institucional norte-americano deu ao Congresso amplos poderes. O Art. 1, Seção 8, da Constituição norte-americana confere ao Congresso o poder de regular o comércio com nações estrangeiras⁸ e o Art. 2, Seção 2, concede ao Senado o poder de decidir sobre tratados e nomeações de embaixadores⁹ – o que lhe confere, assim, a condição de *veto player* em matéria de política exterior.

⁸ No original:

“Art. 1

Section 8. The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;

.....

To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;”

⁹ No original:

“Art. 2

Section 2.....

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.”

Essas prerrogativas congressuais, criadas para o exercício dos controles de *checks and balances*, podem levar à paralisia da cooperação entre o Legislativo e o Executivo, trazendo efeitos deletérios para todos. Devido às prerrogativas constitucionais do Congresso norte-americano, a produção e condução da política exterior é um produto da relação mais ampla entre o Executivo e o Legislativo, às vezes confundindo-se mesmo com a política doméstica. Mas a política exterior também lida com atores diferentes dos que estão no plano subnacional, sendo, dessa forma, fruto da relação entre o Executivo nacional e outros países. Assim, a Administração norte-americana se vê envolvida em um jogo de dois níveis: internamente, concorre com o Congresso na formulação da política comercial; externamente, relaciona-se com os outros países ao representar os negócios públicos norte-americanos.

Talvez hoje a preocupação do século XVIII, muito bem ilustrada nas discussões travadas nos *Federalist Papers*, em limitar os poderes presidenciais para evitar que o despotismo se instalasse nos EUA seja hoje, mais do que uma garantia democrática, um entrave à ação do governo para sua atuação na política externa – justo uma área que requer agilidade. Na política externa, não são as instituições domésticas norte-americanas quem negocia, mas sim os EUA quem (como se fosse um ator unitário) negocia com outros países, os quais não têm obrigação de esperar que os atores internos da política norte-americana cheguem a um acordo sobre o que fazer. Um correto balanceamento entre a supervisão congressual e a capacidade de tomada de decisões pelo Executivo se faz necessário para que o sistema funcione combinando o controle de *checks and balances* e a *decisiveness* do Executivo.

3.4.1 Restrições institucionais

Na democracia presidencialista americana, apesar da separação constitucional de poderes, o Executivo divide parcela significativa do *policy-making* em política exterior com o Legislativo. Devido aos *checks and balances* que os poderes exercem sobre as ações políticas uns dos outros, uma iniciativa de política externa que envolva um comprometimento importante requererá que Executivo e Legislativo trabalhem em conjunto.

Rockman (2000) diz que o sistema político norte-americano foi desenhado para frustrar estrategistas. A separação de poderes inerentemente traria consigo um potencial para conflitos. Dependendo de sua configuração política, o Congresso pode tanto malograr como ajudar o presidente. Para ele, a política externa será, até certo ponto, consensual ou conflituosa dependendo dos assuntos tratados e das relações entre o presidente e os líderes congressistas. Na defesa da liberalização comercial o presidente tem, todavia, uma vantagem sobre o Congresso, posto que ele está em melhor posição para atuar com uma perspectiva de interesse nacional a longo prazo e está menos sujeito às fortes pressões vindas das *constituencies*. O Congresso, diz Rockman, não tem comprometimento real com a política externa, posto que ela demanda muito tempo e energia, com praticamente nenhum *pay-off* político. Enquanto o presidente deve se preocupar com o bem-estar de uma *constituency* nacional, os congressistas preocupam-se com o bem-estar de suas *constituencies* paroquiais. Rockman diz que o Congresso tem, até certo ponto, tratado a política externa como uma extensão do front doméstico do ponto de vista do *pork barrel*, além de tentar transplantar assuntos de política doméstica, como o aborto, para cenários internacionais (Rockman 2000, pp. 142-143). O enfraquecimento do Congresso na política exterior, para Rockman, não significaria necessariamente dar poderes ditatoriais ao presidente. Isso, contudo, dotaria o Executivo com uma maior *decisiveness*.

Clark e Nordstrom (2005) sustentam que as forças democráticas, especialmente as associadas à *accountability* eleitoral e às restrições institucionais, delimitam os cálculos do

Executivo acerca da política externa. Há, segundo eles, dois tipos de restrições democráticas, quais sejam, as *estruturais* e as *dinâmicas*. As restrições estruturais são os dispositivos constitucionais que moldam as regras e a estrutura do *decision-making*. Esse tipo de restrição não é negociável e está além da manipulação de um Executivo voluntarista. Já as restrições dinâmicas são em função do processo político constitucionalmente definido. Por exemplo, devido a uma eleição, o Executivo pode passar a ter de lidar com uma Legislatura que lhe seja hostil ou simpática. As restrições estruturais variam de acordo com os diferentes níveis de separação entre o Executivo e o Legislativo, o que cria diferentes níveis de restrição sobre o Executivo. Um maior controle do Legislativo sobre a política externa diminuirá a probabilidade de o Executivo iniciar uma disputa internacional. Quanto às restrições dinâmicas, governos com amplo leque partidário em sua coalizão contêm vários *veto players* potenciais com os quais o líder deve negociar para manter o apoio político, constringendo-se assim a atuação do governo. Esses autores colocam, ainda, uma grande participação popular na política como restrição à ação do Executivo, pois reduzirá a probabilidade do governo se aventurar em política exterior, já que a sua *accountability* aumenta.

O principal problema da política externa americana, para Mallaby (2000), é institucional. Os *checks and balances* impostos pela Constituição americana sobre o Executivo o enfraquecem em sua capacidade de *policy-making* em política externa. Mesmo os presidentes mais hábeis encontram dificuldades para passar um tratado no Senado. Se o governo estiver dividido, a prática obstrucionista do Congresso se torna a norma, ficando esse fenômeno evidente na luta para se aprovar a nomeação das indicações do Executivo no Senado. Além do fator Congresso obstrucionista, Mallaby diz que a perda da coesão partidária, a crítica feroz da imprensa e as incansáveis pesquisas de opinião pública erodem a capacidade de liderança do Executivo, levando ao que ele chama de “*era of nonexecutive presidency*” (Mallaby 2000, p. 6).

Será que devido a esse estrito controle de *checks and balances* exercido pelo Congresso, o Executivo norte-americano não estaria sujeito a entraves institucionais demais, entraves esses que lhe reduziriam o poder de ação de forma demasiada e que colocariam os EUA em posição desfavorável nas negociações comerciais internacionais, justamente em uma época na qual se requer agilidade decisória devido à intensificação dos fluxos de bens e capitais?

As instituições desempenham papel crucial na redução das incertezas concernentes aos resultados da ação coletiva. Elas fornecem informações sobre o comportamento dos outros atores e mecanismos de garantias dos acordos, propiciando assim ganhos de troca. Nascem do cálculo racional dos atores, que as criam para possibilitar a maximização de seus interesses de forma coordenada. Nas próximas seções, procurarei responder à pergunta acima usando o exemplo do *fast track*, uma solução institucional para a resolução de um impasse criado pelo desenho institucional norte-americano.

3.4.2 Delegação – as constituencies, o Congresso e o presidente

A primeira delegação (da política comercial) feita é por parte do povo, que delega aos políticos (*officials*). As políticas são determinadas pela interação entre os políticos eleitos – provedores de políticas públicas –, e os grupos de interesse – demandantes dessas políticas. Estes grupos provêm os recursos necessários para os políticos, como fundos de campanha; e os políticos, em troca, fornecem políticas públicas que aumentem o *economic rent* desses grupos. Os *government officials*, assim, implementam políticas que maximizam o apoio que recebe. Os interesses dos *constituents* são um importante determinante no comportamento do legislador por causa do poder dos eleitores nas eleições e suas contribuições para a campanha (Baldwin e Magee 2000).

Baldwin e Magee (2000) dizem que os membros do Congresso, orientados de modo a maximizar suas chances de reeleição, são influenciados tanto pelo impacto que eles percebem que a legislação terá sobre suas *constituencies* como pelos desejos e informações que lhes são providas pelos contribuintes de suas campanhas. Dessa forma, os grupos de interesses, ao proverem informação ao legislador, reduzem a incerteza sob a qual eles operam e, dessa forma, alteram o comportamento legislativo. Em relação à liberalização da política comercial, eles concluíram que o voto do congressista será altamente influenciado pelo perfil do emprego em seu distrito: se está ligado ao setor exportador ou ao setor importador-competidor. Ladewig (2005) estudou isso através da análise da mobilidade dos fatores de produção nos distritos norte-americanos e confirmou esse fato: os legisladores dos distritos em que o emprego está mais ligado ao setor exportador ou ao setor capital-intensivo tendem a votar a favor da liberalização comercial, ao passo que os legisladores oriundos de distritos cujo emprego está ligado ao setor que compete com as importações ou trabalho-intensivo tendem a votar contra a liberalização comercial.

Milner e Judkins (2004) estudaram os efeitos das ideologias partidárias sobre a política comercial nos países da OCDE de 1945 a 1998 e chegaram à conclusão que os partidos de direita tomam consistentemente mais posição a favor do livre comércio do que os partidos de esquerda. Em uma escala unidimensional esquerda – direita, os partidos de esquerda são mais representativos dos interesses ligados ao trabalho e ao protecionismo, ao passo que os partidos de direita apóiam mais os interesses do capital e do livre-comércio.

Nos EUA, o Partido Democrata (mais ligado aos interesses trabalhistas) é mais protecionista que o Partido Republicano (mais ligado aos interesses do capital). A voz do eleitorado está acima do projeto presidencial e o partido procura escutar essa voz, mesmo que isso vá contra o projeto do presidente. Foram interesses ligados ao trabalho, representados pela *American Federation of Labor* e o *Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO)

quem persuadiu a maioria dos democratas na *House of Representatives* a se oporem ao pedido de *fast track* do presidente Clinton, também democrata, em 1997 (Stigliani 2000, p. 180).

Uma segunda delegação da política comercial é aquela feita pelo Congresso ao Executivo.

Sherman (2002b) elenca três fatores por que o Congresso delega a política comercial ao Executivo: *competência, preferência e informação*. O primeiro fator deve-se ao fato de que o Congresso não é seguramente competente o suficiente para resolver seu problema de ação coletiva e tampouco o Congresso é constitucionalmente competente para conduzir negociações internacionais. A amplitude da delegação varia na razão em que as *preferências* entre os dois poderes forem mais ou menos convergentes ou divergentes. Por fim, a rede de agências do poder Executivo que atua nas negociações internacionais mantém-no *informado* sobre as diferentes posições acerca de política comercial dos diversos governos estrangeiros. Os congressistas incorreriam em altos custos de oportunidade políticos se quisessem dedicar seu tempo para colher informações sobre as preferências em política comercial de vários governos estrangeiros. Assim, essa assimetria de informações também funciona como um incentivo para o Congresso delegar a política comercial ao Executivo.

Conquanto as *constituencies* imponham restrições, elas podem ser usadas para fortalecer a posição do negociador no Nível 1. Para arrancar maiores concessões de sua contraparte na negociação, o negociador no Nível 1 poderá argumentar que tem de lidar com grupos de interesse privados bem-organizados no nível doméstico, cujo apoio para a aprovação do tratado é necessário. Essa predição da teoria de Putnam foi confirmada por Hira (2002) ao estudar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) como um jogo em dois níveis. A ALCA teria um forte impacto na agricultura norte-americana porque a maior parte dos países da América Latina são exportadores de produtos primários. Contudo, embora a

agricultura não seja um dos maiores empregadores nos EUA, ela está estrategicamente localizada no Meio-Oeste e no Sudeste, o que dá ao *lobby* da agricultura um importante peso no Senado, tornando assim mais difícil a aprovação da ALCA nessa Câmara.

A delegação da política comercial ao Executivo pode ser também uma forma de resolver um problema de ação coletiva do Congresso.

Lohmann e O'Halloran (1994) apresentam um modelo que procura capturar sob que condições o Congresso delega ao presidente poderes em política comercial. Elas sustentam que o Congresso delega ao presidente para resolver um problema de ação coletiva. Isso se deveria ao fato que os congressistas se preocupam apenas com os custos e benefícios do protecionismo em relação aos seus próprios distritos eleitorais, ignorando as externalidades negativas que o protecionismo causa aos distritos eleitorais dos outros. A informação incompleta no *logrolling* distributivo ineficiente dos congressistas levaria, assim, a altos níveis de protecionismo. O processo de *logrolling*, dizem Lohmann e O'Halloran, faz com que um congressista não se oponha à legislação protecionista do outro com medo de sofrer retaliações. Para superar essa situação, os legisladores delegam a política comercial ao presidente, que tem um eleitorado nacional e, dessa forma, deve levar em consideração as perdas e ganhos de todos os distritos eleitorais. Ao contrapor as perdas e ganhos marginais de cada distrito, o presidente está apto a chegar a um resultado mais eficiente do que o Congresso, deixando os próprios congressistas em uma situação melhor com o resultado de seus cálculos.

De Bièvre e Dür (2005) argumentam que os legisladores delegam em política comercial para obter, ao mesmo tempo, proteção para os interesses ligados ao setor importador-competidor (*import-competing*) e acesso aos mercados estrangeiros para o setor exportador. Eles pressupõem que as demandas dos eleitorados são heterogêneas, resultado de uma combinação dos setores exportador e importador-competidor. Quando se deparam com o

dilema de ter de representar ambos os interesses, os legisladores individuais, enfrentando altos custos de transação por terem de atender a demandas opostas em seus distritos, delegam autoridade em política comercial ao agente (Executivo). Isso serve tanto à necessidade funcional de reduzir os custos de transação a nível individual como também a nível coletivo, já que diminui a frequência com que os legisladores terão de coordenar suas posições potencialmente conflitantes (De Bièvre e Dür 2005, p. 1275).

Delega-se também por causa da existência de um corpo técnico especializado, com visão de longo prazo e mais independente em relação às oscilações da opinião pública.

Tratando da despolitização do *policy-making*, Blinder (1997) sugere que a divisão dos trabalhos no *policy-making* melhora o desempenho político ao delegar decisões específicas a pessoas melhor preparadas para fazê-lo. Ele enumera três fatores pelos quais determinadas decisões políticas pertencem ao âmbito da burocracia ou ao âmbito da política: 1) a importância relativa da experiência versus julgamentos de valor; 2) a importância de uma perspectiva de longo prazo; e 3) efeitos gerais versus efeitos particulares. Como exemplo de delegação de política a uma agência independente, ele usa o *Federal Reserve* norte-americano. Essa agência foi criada para ser insulada da política (geral) e, dessa forma, poder fazer política monetária com base no mérito. Isso porque a política monetária é um campo muito técnico, seus efeitos levam tempo para serem sentidos e o custo de combater a inflação vem antes dos benefícios econômicos. Blinder diz que o *fast track* seria um exemplo prático da despolitização do *decision-making*. Como há muitas questões em jogo e a política rotineira do Congresso trataria dos pontos individuais do acordo em negociação, ao invés de tratá-lo como um todo – deixando assim o negociador americano em uma posição insustentável –, o Congresso delega a autoridade de *fast track* ao Executivo e se restringe apenas a votar a favor ou contra o acordo por inteiro (Blinder 1997).

Os legisladores, sempre pensando em sua sobrevivência política nas próximas eleições, estão mais preocupados com políticas públicas de cunho redistributivo, que lhes proporcione ampla publicidade e tenham efeitos perceptíveis a curto prazo. Engajar-se na política externa significa despender tempo e recursos na colheita de informações e esperar por resultados a um horizonte temporal mais amplo. Dificilmente os legisladores terão a política externa como prioridade. É melhor delegar essa política ao Executivo, que tem a seu dispor o corpo técnico-diplomático para a obtenção de informações e para planejamento de longo prazo. Ademais, os legisladores preocupam-se com os interesses de seus eleitorados particulares, ao passo que o Executivo deve ter em mente os interesses de sua única *constituency* nacional.

3.4.3 Governo dividido e a amplitude da delegação

Na terminologia da teoria dos *veto players*, o governo dividido quer dizer que dois atores institucionais com poder de veto têm preferências diferentes (Tsebelis 2002, p. 149; 1999, p. 592). Tsebelis (1999) diz ser devido a essa discordância entre os *veto players* que seu argumento se aproxima do exposto pela literatura sobre governo dividido, qual seja, que a produção de leis significativas (*significantive legislation*) será menor no caso do governo estar dividido¹⁰ (Tsebelis 1999, p. 592). Por *significantive legislation* entenda-se a legislação que traz inovações que não sejam apenas incrementais. Nos EUA, diz Tsebelis (2002), o governo dividido é construído não por causa da necessidade dos três *veto players* institucionais (presidente, *House of Representatives* e Senado) estarem de acordo, mas por causa da regra de *filibuster* no Senado, um impeditivo de que legislações sem o apoio de ambos os partidos

¹⁰ Tsebelis defende sua teoria do achado de Mayhew, que não encontrou diferenças significativas na produção legislativa em governos unificados ou divididos. Tsebelis diz que esses achados são pertinentes a instituições majoritárias, ao passo que no sistema político norte-americano o Senado é uma instituição supermajoritária (Tsebelis 1999, p. 592).

(Republicano e Democrata) sejam aprovadas no Senado (Tsebelis 1999, p. 592; 2000, pp. 451-452; 2002, p. 157). Isso se deve ao fato de que o aumento no *threshold* em *veto players* coletivos que decidem por maioria qualificada faz com que mais *decision-makers* individuais tenham de concordar com a mudança no *status quo*, o que leva a um aumento na estabilidade política ou pelo menos faz com que permaneça a mesma (Tsebelis 2002, p. 54). O processo legislativo (*lawmaking*) só é possível nos EUA porque os partidos não são coesos. Se eles o fossem, somente as leis com apoio de ambos os partidos (*bipartisan bills*) seriam aprovadas (Tsebelis 2002, p. 85).

Um lugar comum nos estudos de política comercial norte-americana é aceitar que os presidentes têm favorecido a liberalização do comércio no período do pós-guerra, sendo o Congresso considerado mais protecionista que o presidente. Na década de 1990, iniciou-se acirrado debate sobre governo dividido e política comercial com as conclusões de Mayhew (1991) de que o governo dividido não tinha muita importância para a produção política. Esse achado seria contestado por Lohmann e O'Halloran (1994). Para essas autoras, a delegação da política comercial pelo Congresso ao Executivo seria afetada pelo fato do governo se encontrar dividido ou não. No caso do governo estar dividido, o presidente tenderia a favorecer as *constituencies* de seu partido. Dessa forma, o partido majoritário no Congresso delega poderes em política comercial ao presidente, mas o faz com maiores restrições no intuito de forçar o presidente a levar em consideração em seus cálculos as pressões protecionistas do partido majoritário. Já no caso do governo unificado, os poderes da delegação seriam maiores e, dessa forma, o presidente poderia negociar um acordo comercial mais abrangente. Dessa forma, na visão de Lohmann e O'Halloran, governos divididos seriam mais protecionistas.

Sherman (2002b) mostra que o governo dividido levou a tarifas mais baixas no período do pós-guerra. As preferências do Congresso e do Executivo são mais parecidas

quando o governo está dividido do que quando está unificado. Amparado em amplos dados sobre tarifas, aplicação de barreiras não-tarifárias e na conduta das negociações internacionais, ele mostra que os presidentes do Partido Democrata são menos protecionistas do que os presidentes vindos do Partido Republicano, embora no Congresso o Partido Democrata seja o partido protecionista e o Republicano seja o liberal. Sherman chegou às conclusões que o Congresso delega menos poderes quando as preferências do Executivo são mais divergentes das suas e que a ordenação das preferências dos dois partidos norte-americanos não é idêntica nos dois Poderes: os republicanos dão presidentes mais protecionistas, embora um Congresso republicano seja menos protecionista que um Congresso controlado pelos democratas. Dessa forma, quando Lohmann e O'Halloran argumentam que o governo dividido leva a um maior protecionismo, isso ficaria sendo inconsistente com a suposição que o presidente é menos protecionista do que o Congresso (Sherman 2002b, p. 1177). A delegação do Congresso para a Administração será menor quanto maior for a divergência entre as preferências do Legislativo e do Executivo. Dessa forma, a delegação de poderes para se liberalizar a política comercial pode ser maior sob um governo dividido.

Karol (2000) diz que, devido ao “*presidential liberalism*” no período do pós-guerra, as generalizações feitas sobre os efeitos do governo dividido na política comercial norte-americana são infundadas. A um, porque os partidos políticos diferem apenas na extensão em que apóiam a liberalização comercial; a dois, porque os presidentes norte-americanos no período do pós-guerra têm favorecido a abertura comercial, de modo que a delegação de poderes que lhes é feita resulta em comércio mais livre; a três, porque os membros do Congresso sabem que delegar autoridade ao presidente resultará em liberalização comercial e, conseqüentemente, seu apoio à autoridade presidencial é em função de seus interesses na liberalização comercial (Karol 2000, p. 826). Karol encontrou nos governos do pós-guerra

um padrão em que os presidentes do partido mais protecionista (Democrata) ganham com o governo dividido, já que eles podem contar com o apoio da oposição (republicana) na liberalização do comércio, ao passo que os presidentes do partido mais liberal (Republicano) perdem com o governo dividido (Karol 2000, p. 842). Dado esse “liberalismo presidencial”, os presidentes tendem a se alinhar com o partido mais favorável ao livre comércio, mesmo que esse partido seja o da oposição. O governo dividido, diz Karol, em nenhum caso impedirá a liberalização comercial. O que pode haver é ou a preservação da política existente, ou a sua moderação (Karol 2000, p. 829).

Milner e Rosendorff (1997) abordam o impacto do governo dividido e das eleições periódicas sobre a abertura comercial. Para eles, pode haver insucesso na ratificação do tratado caso haja eleições entre a conclusão do acordo internacional e o processo de ratificação. As eleições periódicas forçam o Executivo a especular qual será a composição da Legislatura quando da época da ratificação, ou seja, o Executivo deve negociar no momento t um acordo que seja aceitável no momento $t + 1$. Essa incerteza faz com que o Executivo se veja incapaz de antecipar a preferência do legislador mediano, e isso torna a ratificação menos provável. Com relação ao governo dividido, esses autores dizem que esse fato leva a um maior protecionismo porque a necessidade de ratificação pela Legislatura faz com que os resultados da negociação internacional se aproximem mais do ponto ideal do Congresso, que é assumido como sendo mais protecionista que o presidente.

Zeng (2002) estudou a eficiência das ameaças diplomáticas na política comercial norte-americana¹¹ e sustenta que o governo dividido pode passar para o país que negocia com

¹¹ Sherman (2002a) também estudou a política comercial “agressiva” dos Estados Unidos e a aplicação da “Section 301”, parte do Trade Act de 1974 e que permite ao presidente retaliar barreiras às exportações agrícolas norte-americanas, aos bens e serviços e os subsídios concedidos por governos estrangeiros que afetem produtores norte-americanos no mercado norte-americano. O governo norte-americano ameaça usar a *Section 301* caso o país-alvo não altere sua política. Se essa ameaça for crível, a demanda por nova política não for muito custosa e as sanções forem onerosas o suficiente, espera-se que haja uma mudança na política comercial do país-alvo. Sherman chegou à conclusão que os países com sistemas políticos mais abertos são mais suscetíveis de serem atingidos com a *Section 301* porque ao ameaçar o país com a aplicação desse dispositivo,

os EUA a impressão de que o negociador norte-americano se encontra em posição desfavorável, fazendo com que as ameaças de retaliação comercial dos EUA percam credibilidade e eficiência. Zeng demonstra, pela variável *estrutura do comércio entre nações*, que os EUA têm mais dificuldades em extrair concessões de países que são seus parceiros comerciais complementares do que em relação aos seus parceiros comerciais competitivos. O *governo dividido* é outra variável usada por Zeng e que afeta a efetividade da ameaça. Isso porque a ameaça precisa ser ratificável para ser crível. Se um dos atores-chave no governo dividido for mais moderado (*dovish*), tendo suas preferências mais próximas às preferências do país-alvo da ameaça, esse ator terá poder de veto sobre a aprovação da ameaça. Contrariamente, se o país-alvo percebe que as preferências do Executivo e do Legislativo são próximas, ele verá que a ameaça tem maiores possibilidades de ser aprovada e implementada. Dessa forma, por ser mais crível, a ameaça aumenta a capacidade americana de arrancar concessões do país-alvo. Assim, quanto mais próximos estiverem os dois poderes, maior será a credibilidade da ameaça norte-americana (Zeng 2002, p. 103).

3.4.4 Fortalecendo o negociador e superando o veto – o fast track

Constitucionalmente, o presidente americano tem poderes para negociar e fazer tratados com países estrangeiros. Contudo, ele não tem poderes para estabelecer tarifas, a não ser que receba autorização do Congresso para isso. Em 1934, o *Reciprocal Trade Agreement* autorizou o presidente a negociar reduções recíprocas de tarifas e implementá-las por decreto (*proclamation*). Em 1962, nas negociações da Rodada Kennedy do GATT, o Congresso concedeu ao presidente autorização para negociar reduções tarifárias e eliminar certas tarifas. Não estavam incluídos nessa autorização, todavia, poderes para negociar as barreiras não-

os Estados Unidos abrem uma rivalidade interna entre os interesses do setor protecionista e o setor exportador da economia.

tarifárias. Na Rodada Kennedy, o presidente, mesmo sem *fast track* para negociar barreiras não-tarifárias, chegou a acordos acerca de duas importantes barreiras não-tarifárias: O *American Selling Prices* e um conjunto de regras concernentes ao *dumping*. A não aprovação desses acordos pelo Congresso colocou os negociadores norte-americanos em uma posição delicada, pois eles seriam vistos como incapazes de conseguir que os acordos por eles negociados fossem aprovados em casa. Com o aumento da importância das discussões sobre barreiras não-tarifárias, fez-se necessária uma delegação de poderes maior, que abrangesse também esse ponto de discussão nas negociações internacionais.

Na década de 1970, percebeu-se que o processo de ratificação de tratados americano, que permite a apreciação do acordo item por item, inibia a negociação internacional (Putnam 1993, p. 449). Acordos comerciais envolvem vários itens, sobre os quais podem recair diversos interesses. Quando o governo negocia um acordo comercial, há ganhadores e perdedores. Grupos de pressão se mobilizam no Congresso e, se este for votar o acordo ponto por ponto ou emendá-lo, a posição dos negociadores externos norte-americanos seria insustentável. Se cada grupo do principal no Nível 2 pudesse interferir nas negociações no Nível 1 para defender seus interesses, o acordo resultante provavelmente não seria aceitável para a outra parte. Isso porque os legisladores, para atenderem a interesses paroquiais, poderiam desfigurar o acordo negociado pelo Executivo e o país estrangeiro, reduzindo, destarte, a confiança de outros países na capacidade de negociação da Administração americana. Dessa forma, é necessário que haja um único negociador representando todas as *constituencies* do país, que represente e fale pelos interesses do país como um todo, dando certeza à outra parte na mesa de negociação internacional de que ela não precisará barganhar com cada um dos indivíduos que compõem o principal (cada congressista), mas sim com um único ator.

O *Trade Expansion Act* de 1974 concedeu ao presidente autoridade para negociar também as barreiras não-tarifárias e um processo legislativo diferenciado para a implementação do acordo negociado, configurando-se o *fast track* atual.

O *fast track* surge como uma saída institucional para superar as barreiras institucionais nas relações entre o Executivo e o Legislativo norte-americanos. Ele pode ser definido como um *acordo entre o negociador (Executivo) e seu principal (Legislativo) americanos para reforçar a posição relativa do negociador na barganha internacional, através do conhecimento prévio do winset do principal*. O procedimento de *fast track* soluciona um problema de ação coletiva entre o Congresso e o Executivo na feitura da política comercial. Ao Congresso, serve porque aumenta a informação que lhe é disponibilizada pelo Executivo. Em troca, o Congresso concede ao Executivo poderes para negociar barreiras comerciais e se compromete a votar em tempo o acordo por inteiro, sem emendá-lo, aumentando assim a *decisiveness* do Executivo no plano internacional e fortalecendo sua posição relativa nas barganhas comerciais.

Com o *fast track*, o Congresso abre mão de seu poder de propor emendas e restringe-se a votar a favor ou contra o acordo por inteiro. O Congresso também se compromete a ter um processo legislativo mais célere para implementar internamente a legislação criada pelo tratado e a estabelecer um prazo limite para votar a legislação advinda do acordo. O presidente, por sua vez, compromete-se a perseguir objetivos especificados pelo Congresso nas negociações internacionais, como padrões trabalhistas e de meio-ambiente, e a encaminhar um projeto de lei (*bill*) para a implementação do acordo no ordenamento interno juntamente com um *rationale* para seu entendimento.

O *fast track*, todavia, não é um cheque em branco passado para o Executivo. É uma delegação altamente condicionada. Como mecanismos de controle, o principal (Legislatura) poderá controlar o seu agente através do acompanhamento congressional das negociações, da

participação na missão comercial e das consultas com o Executivo. Ainda, o principal dispõe de sanções como a cassação da autoridade de *fast track* e a não-ratificação do acordo final.

O mecanismo de *fast track* fortalece o negociador americano em duas frentes: no plano interno, os custos de transação entre o Executivo e o Legislativo serão reduzidos porque o Executivo não precisará se empenhar na construção de uma aliança para a aprovação do acordo negociado no Nível 1, já que recebeu, de certa forma, uma “aprovação prévia” para acordos que sejam concluídos dentro dos limites preestabelecidos pelo Congresso na delegação de *fast track*. No plano externo, o *fast track* permite ao negociador saber com maior precisão até onde poderá fazer concessões na barganha internacional devido ao conhecimento prévio do *winset* de seu *constituent* do Nível 1 e reduz o risco de que o acordo não seja ratificado pelo Congresso, aumentando assim a verossimilhança do comprometimento do negociador internacional americano, reduzindo a necessidade de *side payments*.

O *Trade Act* de 1974 concedeu ao presidente autoridade de *fast track* por cinco anos, prazo que seria estendido por mais oito anos com o *Trade Agreements Act* de 1979. Em 1988, o *Omnibus Trade and Competitiveness Act* renovou a autorização de *fast track* para o presidente até 1991. De 1974 a 1994, o presidente obteve continuamente a concessão do *fast track*. Cinco grandes acordos foram negociados sob autoridade de *fast track*: dois acordos multilaterais na Rodada Tóquio do GATT, a Rodada Uruguai do GATT, acordos de livre comércio com Israel e Canadá e o NAFTA. Nenhum acordo foi rejeitado sob procedimento de *fast track* (Sek 2002).

Como vimos anteriormente, os resultados das negociações no Nível 1 só serão ratificados se também estiverem contidos no *winset* do Nível 2. Para que um acordo internacional seja possível, ele precisa não só estar localizado na área em que os *winsets* dos negociadores dos países A e B se sobrepõem, mas também na área em que seus *winsets* e os

winsets de seus *constituents* domésticos se sobrepõem, caso haja necessidade de ratificação por esses atores domésticos. O *winset* do Nível 2 funciona como uma restrição do *winset* do Nível 1. O *constituent* do Nível 2 – o Legislativo – é um *veto player* coletivo e o tamanho do seu *winset* é em função das regras de votação. Quanto maior o coeficiente estabelecido pela regra de votação para a formação da vontade do *veto player* coletivo, maior será a quantidade de *decision-makers* individuais que precisarão entrar em acordo e menor será o espaço para acordos, isto é, menor será o *winset* do *veto player* coletivo. Por possuir dispositivos limitando os debates parlamentares, o *fast track* inibe a prática do *filibuster* no Senado. Ao conter a prática do *filibuster*, o *fast track* leva o Senado a não se comportar como uma instituição supermajoritária, haja vista que o *filibuster* requer maioria qualificada de 3/5 dos senadores para a cassação da palavra (*cloture*). Inibindo-se o *filibuster*, evita-se a necessidade dessa maioria qualificada de 3/5, reduzindo-se destarte a quantidade de *decision-makers* necessários para formar a vontade do *veto player* coletivo, o que aumenta o *winset* desse ator coletivo e, conseqüentemente, amplia o espaço para acordos possíveis.

Quando o procedimento de *fast track* impede a votação do tratado por itens, ele evita não só a prática de *logrolling*, como também a possibilidade de que o acordo negociado no Nível 1 seja desfigurado no Nível 2. Os legisladores só poderão apreciar o mérito do acordo como um todo, restando prejudicada a prática de *logrolling* em torno dos dispositivos do acordo. O impedimento do *logrolling* tem efeitos importantes tanto no plano interno como na arena internacional. Domesticamente, ao não permitir que uma votação ponto por ponto desfigure o acordo negociado internacionalmente pelo Executivo, o procedimento de *fast track* reduz tanto o poder de veto do Legislativo como também os custos de transação entre o Legislativo e o Executivo. No plano externo, a redução do receio de que o acordo será desfigurado pelo Congresso terá o efeito de aumentar a confiança depositada pelo negociador estrangeiro no seu parceiro americano. A garantia de que o tratado não sofrerá alterações pelo

Congresso e a maior probabilidade de sua aceitação doméstica reduzem a incerteza da outra parte contratante e, conseqüentemente, a demanda de *side payments* pela outra parte na negociação internacional para compensar sua situação de incerteza (Putnam 1993, p. 453).

As Figuras 4 e 5 ilustram a importância de se saber o *winset* do Nível 2:

B* _____ [N₃ _____ B₁] _____ [N₂ _____ B₂] _____ [N₁ _____ N*]

Figura 4: Acordos possíveis sem considerar o *winset* do Congresso

B* _____ [N₃ _____ B₁] _____ [N₂ _____ [C₂ _____ B₂] _____ [N₁ _____ [C₁ _____ N* _____ C*]

Figura 5: Acordos possíveis considerando o *winset* do Congresso

Na Figura 4, as possibilidades de acordo estão situadas onde os *winsets* do negociador americano (N) e do país estrangeiro, no caso, o Brasil (B), se sobrepõem, ou seja, no intervalo localizado entre N₃ e B₂. A ordenação das preferências para o Brasil é B* > B₁ > B₂ e para o negociador americano é N* > N₁ > N₂ > N₃. O acordo negociado no Nível 1 precisará, todavia, ser aceito pelo Nível 2, ou seja, pelo Congresso. O espaço para acordo, assim, não será necessariamente o intervalo compreendido entre N₃ e B₂, dado que o *winset* do Legislativo americano não está sendo levado em consideração. Há um grande espaço para acordos entre o negociador americano e o brasileiro, mas permanece a incerteza quanto à sua aceitação pelo Congresso. Na Figura 5, foi introduzido o Congresso americano (C) e seu *winset*. A ordenação das preferências do Congresso é C* > C₁ > C₂. O Brasil é assumido como possuindo um único *winset* (o do Executivo, que pode *per se* alterar as tarifas comerciais). Assumindo-se que o presidente americano (negociador) é menos protecionista do que o Congresso, o ponto ideal deste situar-se-á mais à direita de N*. Destarte, a margem real para acordos estará localizada no intervalo compreendido entre C₂ e B₂, intervalo no qual os

winsets do negociador americano, do Congresso americano e do Brasil se sobrepõem. Acordos em pontos mais à direita de B_2 serão inaceitáveis para o Brasil e acordos localizados mais à esquerda de C_2 não serão aceitos pelo Congresso americano, conquanto ainda estejam localizados no *winset* do Executivo americano.

O *fast track* permite ao Executivo americano negociar um acordo que se situe mais próximo de seu ponto ideal do que na sua ausência. Ao estabelecer seus objetivos a serem perseguidos na negociação internacional pelo Executivo na delegação de *fast track*, o Congresso revela o seu *winset* ao negociador (o Executivo), que saberá com maior precisão até onde pode fazer concessões e poderá usar com maior verossimilhança o argumento de que “o acordo não será aceito em casa”. Como o negociador sabe previamente que seu *winset*, o do país estrangeiro e o do Congresso se sobrepõem apenas no intervalo localizado entre C_2 e B_2 , ele pode usar a restrição imposta pelo *winset* do Congresso para puxar o acordo para um ponto mais próximo a N^* , já que, para ser possível, o acordo terá de se localizar no intervalo compreendido entre C_2 e B_2 , intervalo no qual o *winset* do Nível 2 (Congresso) se sobrepõe ao *winset* do país estrangeiro. Além disso, o conhecimento do *winset* do Congresso reduz o risco de defecção involuntária porque o acordo negociado se localiza fora do *winset* do Congresso.

Dessa forma, o *fast track* possibilita ao negociador norte-americano a conclusão de acordos comerciais que se localizem mais próximos de seu ponto ideal, podendo-se assim obter maiores concessões da outra parte na barganha internacional. Em uma situação na qual o *winset* do Nível 2 não fosse anteriormente conhecido, a ameaça da não-ratificação pelo Congresso poderia soar para a outra parte como um blefe. Poderia, também, levá-la a exigir que o negociador norte-americano assegurasse previamente poderes para entrar em negociações (Putnam 1993, p. 442). O *fast track* atua, assim, como um instrumento que fortalece a posição do negociador norte-americano nas barganhas internacionais.

4. Conclusão

O desenho institucional de um país pode levar à criação de múltiplos pontos de veto, pontos esses que podem levar a impasses. Em política comercial, o aumento da quantidade de atores com poder de veto resulta em uma menor cooperação internacional (Kotin 1999; Mansfield, Milner e Pevehouse 2004 e 2005; Minnich 2005). Dessa forma, quanto mais fragmentado o Estado for, maior a probabilidade de que as políticas existentes sejam mantidas (O'Reilly 2005; Henisz e Mansfield 2006). Entretanto, antes de se fazer uma alteração no desenho institucional do Estado, é possível fazer acordos dentro de seu contexto institucional para se superar os pontos de veto e, assim, aumentar a agilidade no processo de tomada de decisões e a possibilidade de adoção de novas políticas, isto é, de se abandonar o *status quo*.

A política comercial brasileira tem por característica sua centralização no Executivo. O presidente é dotado de grande *decisiveness* no tocante à abertura do mercado interno. Isso porque ele tem poderes para alterar tarifas alfandegárias por decreto. A política comercial americana, por sua vez, é feita de maneira fragmentária. O Executivo e o Legislativo americanos têm suas competências específicas nessa área. Ao presidente cabe a condução da política externa e ao Congresso cabe a regulação do comércio exterior. Levando-se em conta que o Congresso é composto por duas Casas, ambas com poder de veto, são três os *veto players* institucionais envolvidos na política comercial norte-americana. Quanto maior o número de *veto players*, menores as possibilidades de mudanças na política vigente.

O Executivo norte-americano via-se em posição delicada ao negociar acordos comerciais internacionais. A forma como se dá o compartilhamento da política comercial tira-lhe muita *decisiveness*. Além disso, o Congresso é um ator ativo na política comercial. A

necessidade da ratificação dos acordos internacionais pelo Congresso pode causar incertezas à outra parte na negociação internacional. Essa situação de incerteza pode levar a outra parte na negociação internacional a demandar *side payments* do negociador americano, que se vê forçado a oferecer garantias de que conseguirá uma coalizão doméstica que apóie a ratificação do acordo. Para fortalecer sua posição nas barganhas internacionais, o Executivo precisava que o Congresso lhe delegasse maiores poderes em política comercial. A forma de colaboração veio sob a forma do *fast track*, com seus efeitos de reduzir os custos de transação nos planos interno (através da inibição do *filibuster* e do *logrolling*) e externo (aumentando a credibilidade das promessas americanas).

Desde o século passado, os acordos comerciais bilaterais e multilaterais aumentam, tanto em quantidade como em importância. A Organização Mundial do Comércio e os blocos comerciais regionais, como o Mercosul, a União Europeia, o NAFTA e, quiçá, a ALCA são exemplos disso. O acesso ao privilegiado mercado norte-norte-americano é cobiçado por muitos países, mas, por outro lado, os norte-americanos também querem maior acesso aos mercados domésticos de seus parceiros. Concessões mútuas precisam ser feitas. Saber como funciona a dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo norte-americanos ajuda a entender como o colosso norte-americano negocia. Entender como o colosso norte-americano negocia é fundamental para os países que querem aumentar seu acesso ao gigantesco mercado do grande vizinho do Norte.

Bibliografia

AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.

AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, FGV, Konrad Adenauer Stiftung.

- AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W., McCUBBINS, Matthew D. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics* 55 (July 2003), pp. 550-578.
- AXELROD, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books.
- BALDWIN, Robert E. e MAGEE, Christopher S. (2000). Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills. *Public Choice* 105: 79-101
- BLINDER, Alan S. (1997). Is Government Too Political? *Foreign Affairs*; Nov/Dec. 1997; 76, 6; pp. 115-126.
- BONNEN, James T. (2000). Providing Economic Information in an Increasingly Difficult Policy Environment. *Review of Agricultural Economics*, Vol. 22, n. 2, pp. 500-518.
- BRAINARD, Lael (2001). *Trade Policy in the 1990s*. Disponível na internet em <http://www.brookings.edu/views/papers/brainard/20010629.htm>, acessado em 13.2.2007
- BRAINARD, Lael e SHAPIRO, Hal (2001). Fast Track Trade Promotion Authority. *Policy Briefing* no. 91, The Brookings Institution, disponível na internet em <http://www.brookings.edu/printme.wbs?page=/comm/policybriefs/pb91.htm>, acessado em 21.2.2007
- CHASE, Kerry A. e KESSLER, Alan E. (2001). *Domestic Coalitions and Congressional Trade Votes: NAFTA versus Fast Track*. Paper preparado para o encontro anual da American Political Science Association em São Francisco, 29 de agosto a 2 de setembro de 2001. Disponível na internet em http://wc.wustl.edu/workingpapers/Chase_Kessler.PDF, acessado em 13.2.2007
- CLARK, David H., NORDSTROM, Timothy (2005). Democratic Variants and Democratic Variance: How Domestic Constraints Shape Interstate Conflict. *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 1, February 2005, pp. 250-270.

- COLEMAN, James S. (1998). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, London, Harvard University Press
- CONLEY, Richard S. (1999). Derailing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressure and Political Ideology on Trade Policy in Congress. *Political Research Quarterly*, vol. 52, no. 4 (December 1999), pp. 785-799.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew D. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In HAGGARD, Stephan e McCUBBINS, Mathew (eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 21-63
- DE BIÈVRE, Dirk e DÜR, Andreas (2005). Constituency Interests and Delegation in European and American Trade Policy. *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 10, December, pp. 1271-1296
- DIETRICH, John (1999). Interest Groups and Foreign Policy: Clinton and the China MFN Debates. *Presidential Studies Quarterly* 29, no. 2 (June), pp. 280-296
- DOLAN, Chris J. e ROSATI, Jerel A. (2006). U.S. Foreign Economic Policy and the Significance of the National Economic Council. *International Studies Perspective*, 7, pp. 102 – 123.
- DOUGHERTY, James, e PFALTZGRAFF, Robert (2001). *Contending Theories of International Relations*. New York, Longman
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (1787). *Constitution of the United States*. Disponível na internet em <http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution.html>, acessado em 30.6.2006
- FEINBERG, Richard E. (2003). The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements. *Work Economy*, Vol. 26, July 2003, pp. 1019-1040

- GEHLBACH, Scott, MALESKY, Edmund J. (2007). *The Role of Veto Players in Economic Reform*. Paper prepared for presentation at the 2007 annual meeting of the International Society for New Institutional Economics. Disponível na internet em www.isnie.org/assets/files/papers2007/gehlbach.pdf, acessado em 31.7.2007
- HAGAN, Joe D., EVERTS, Philip P., FUKUI, Haruhiro, STEMPEL, John D. (2001). Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy. *International Studies Review* 3 (2), pp. 169-216
- HAGGARD, Stephan e MCCUBBINS, Matthew D. (2001). Political Institutions and the Determinants of Public Policy. In HAGGARD, Stephan e MCCUBBINS, Matthew (eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-17
- HAMILTON, Alexander, JAY, John e MADISON, James. *The Federalist: A commentary on the Constitution of The United States*. New York, The Modern Library.
- HENISZ, Witold J. (2000). The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics*, vol. 12, no. 1, March 2000
- _____ (2004). Political Institutions and Policy Volatility. *Economics and Politics*, vol. 16, no. 1, March 2004
- HENISZ, Witold J., MANSFIELD, Edward D. (2006). Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness. *International Studies Quarterly*, 50, pp. 189-211
- HIRA, Anil (2002). *The FTAA as a Two-Level Bargaining Game*. Paper prepared for Regional Integration Network meeting, Montevideo, Uruguay, Dec. 2002.
- KAROL, David (2000). Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado About Nothing? *International Organization* 54, 4, Autumn 2000, pp. 825-844.

- KOTIN, Daniel (1999). The Political Economy of Non-Tariff Trade Barriers: A Test of the Veto Players Theory of Policy Change. Disponível na internet em <http://www.polmeth.wustl.edu/retrieve.php?id=241>, acessado em 1.7.2007
- LADEWIG, Jeffrey W. (2005). Conditional Party Government and the Homogeneity of Constituent Interests. *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 4, November 2005, pp. 1006-1029
- LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LINDSAY, James M. (2003). Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy. *Presidential Studies Quarterly*, 33, no. 3, September, pp. 530-546.
- LOHMANN, Susanne e O'HALLORAN, Sharyn (1994). Divided government and U.S. trade policy: theory and evidence. *International Organization*, 48, 4, Autumn 1994, pp. 595-632.
- MACHADO, Hugo de Brito (2007). *Curso de Direito Tributário*. 28ª ed. São Paulo, Malheiros.
- MAINWARING, Scott (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In MAINWARING, Scott and WELNA, Cristopher, *Democratic Accountability in Latin America*. New York, Oxford University Press, pp. 3-33.
- MALLABY, Sebastian (2000). The Bullied Pulpit: A Weak Chief Executive Makes Worse Foreign Policy. *Foreign Affairs*; Jan/Feb 2000; 79, 1; pp. 2-8.
- MANSFIELD, Edward D., MILNER, Helen V., e PEVEHOUSE, Jon (2004). *Vetoing Cooperation: The Impact of Veto Players on International Trade Agreements*. Disponível na internet em

http://www.wcfia.harvard.edu/seminars/pegroup/Vetoing%20Cooperation_May2004.pdf, acessado em 23.5.2007

_____ (2005). *Democracy, Veto Players, and the Depth of Regional Integration*.

Paper prepared for a conference on “The Sequencing of Regional Economic Integration: Issues in the Breadth and Depth of Economic Integration in the Americas”, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, September 9-10, 2005. Disponível na internet em <http://www.princeton.edu/~hmilner/working%20papers/Democracy%20Veto%20Players%20and%20the%20Depth%20of%20Regional%20Integration.pdf>, acessado em 31.7.2007

MANSFIELD, Edward D., MILNER, Helen V., ROSENDORFF, B. Peter (2000). Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade. *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, June 2000, pp. 305-321.

MAYHEW, David (1991). *Divided we govern*. New Haven, Yale University Press.

MELO, Celso D. de Albuquerque (2001). *Curso de Direito Internacional Público*. 13ª ed. Rio de Janeiro, Renovar.

MILNER, Helen V. e JUDKINS, Benjamin (2004). Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, 48, pp. 95-119

MILNER, Helen V. e ROSENDORFF, B. Peter (1997). Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, no. 1, February 1997, pp. 117-146.

- MINNICH, Daniel J. (2005). Veto players, electoral incentives and international commitments: The impact of domestic institutions on intergovernmental organization membership. *European Journal of Political Research*, 44, pp. 295-325.
- MO, Jongryn (1995). Domestic Institutions and International Bargaining: The role of agent veto in two-level games. *American Political Science Review*, vol. 89, no. 4, December 1995, pp. 914-924.
- MORENO, Erika, CRISP, Brian F., and SHUGART, Matthew Soberg (2003). The Accountability Deficit in Latin America. In MAINWARING, Scott and WELNA, Cristopher, *Democratic Accountability in Latin America*. New York, Oxford University Press, pp. 79-131
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O'REILLY, Robert F. (2005). Veto Points, Veto Players, and International Trade Policy. *Comparative Political Studies*, vol. 38, no. 6, August 2005, pp. 652-675.
- PRZEWORSKI, Adam (1998). Sobre o Desenho do Estado: Uma perspectiva agente x principal. in BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, e SPINK, Peter (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, pp. 39 a 73.
- PUTNAM, Robert D. (1993). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. in EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K. and PUTNAM, Robert D. (editors), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, Los Angeles, University of California Press.
- QUARTNER, David (2006). Public Choice Theory, Protectionism and the Case of NAFTA. *Economic Affairs*, Vol. 26, No. 1, March 2006, pp. 59-60
- REZEK, Francisco (2005). *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo, Saraiva.

- REZENDE, Flávio da Cunha (2000). Organizações e respostas institucionais. A política de reformas do Estado: um estudo de caso na administração direta do executivo federal brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, 14, pp. 119 – 138, jun. 2000.
- _____ (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro, FGV.
- RICH, Patricia Gray (1997). Latin America and Present US Trade Policy. *The World Economy*, Vol. 20, 1, Jan. 1997, pp. 87-102
- RICHARDSON, David (1997). *American Trade Policy – Clinton’s Defeat on Fast Track*. Disponível na internet em <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1997-98/98rn16.htm>, acessado em 12.12.2006
- ROCKMAN, Bert A. (2000). Reinventing What for Whom? President and Congress in the Making of Foreign Policy. *Presidential Studies Quarterly* 30, no. 1 March, pp. 133-154.
- SANTOS, Fabiano (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, vol. 40, nº 2, pp. 237-264.
- SEK, Lenore (2002). *Trade Promotion Authority (Fast-Track Authority for Trade Agreements): Background and Development in the 107th Congress*. Issue Brief for Congress. Congressional Research Service. Disponível na internet em <http://fpc.state.gov/documents/organization/12409.pdf>, acessado em 15.6.2007
- SHERMAN, Richard (2002a). Targeting Democracies: Regime Type and America’s “Aggressively Unilateral” Trade Policy. *Social Science Quarterly*, vol. 83, No. 4, Dec. 2002, pp. 1063-1078
- _____ (2002b). Delegation, Ratification, and U.S. Trade Policy: Why Divided Government Causes Lower Tariffs. *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 10, December 2002, pp. 1171-1197.

- STIGLIANI, Nicholas A. (2000). Labor Diplomacy: A Revitalized Aspect of U.S. Foreign Policy in the Era of Globalization. *International Studies Perspectives* (2000) 1, pp. 177-194.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1962). *A Democracia na América*. Belo Horizonte, Itatiaia
- TSEBELIS, George (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, V. 25, n. 3 (July 1995), p. 289(37)
- _____ (1998). *Jogos Ocultos: Escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, Edusp.
- _____ (1999). Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3, September, pp. 591-608
- _____ (2000). Veto Players and Institutional Analysis. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 13, No. 4, October 2000, pp. 441 – 474.
- _____ (2002). *Veto Players: How political institutions work*. Princeton, Princeton University Press.
- TSEBELIS, George e CHANG, Eric C.C. (2004). Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. *European Journal of Political Research*, 43, pp. 449-476.
- VAN EVERA, Stephen (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, London, Cornell University Press.
- ZENG, Ka (2002). Trade Structure and the Effectiveness of America's "Aggressively Unilateral" Trade Policy. *International Studies Quarterly*, 46, 93-115.

RESUMO

Política Doméstica e Acordos Comerciais Regionais: Como os Estados Unidos negociam

O comércio é fundamental para o bem-estar de uma nação. Os países latino-americanos são muito dependentes do mercado dos Estados Unidos. Dessa forma, compreender corretamente como os Estados Unidos negociam é questão de fundamental importância para a América Latina. Acordos comerciais recentes entre os Estados Unidos e países latino-americanos foram negociados sob o procedimento de *fast track*. Neste artigo, mostro como o procedimento de *fast track* dá uma vantagem aos Estados Unidos sobre seus parceiros em negociações internacionais. Uso a teoria dos *veto players* de George Tsebelis para argumentar que o *fast track* representa um acordo doméstico entre os poderes Executivo e Legislativo dos Estados Unidos para reduzir o poder de veto do Congresso em relação a assuntos comerciais. Uso os jogos em dois níveis de Robert Putnam para mostrar que esse acordo entre essas instituições americanas tem o efeito de aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos em negociações comerciais internacionais. Como exemplo, comparo o *policy-making* de política comercial entre o Brasil e os Estados Unidos. Enquanto no Brasil o *policy-making* de política comercial está concentrado no poder Executivo, nos Estados Unidos ele é dividido entre os poderes Executivo e Legislativo. Como mostrarei, isso fortalece a posição relativa dos Estados Unidos em barganhas comerciais.

ABSTRACT

Domestic Politics and Regional Trade Agreements: How the United States bargains.

Trade is fundamental for a nation's welfare. Latin American countries are heavily dependent upon United States market. Therefore, the correct understanding of how the United States bargains is a matter of fundamental importance for Latin America. Recent trade agreements between the United States and Latin American countries have been negotiated under fast track provision. In this paper, I demonstrate how the fast track procedure gives the United States edge on her counterparts in international trade bargains. I use George Tsebelis's veto players theory to argue that the fast track represents a domestic agreement between the Legislative and the Executive branches in the United States to reduce congressional veto power regarding to trade issues, and I use Robert Putnam's two-level games approach to demonstrate that this agreement between American institutions has the effect of enhancing the United States' bargaining power in international trade agreements negotiations. To illustrate my point, I compare trade policymaking between Brazil and the United States. Whereas in Brazil trade policymaking is concentrated in the Executive branch, in the United States it is shared between the Executive and the Legislative branches. As I will demonstrate, this fact strengthens United States' relative position in trade bargains.