

Política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos: estado da arte e possibilidades teóricas

Rodrigo Fagundes Cezar¹
Filipe Almeida do Prado Mendonça²
Carlos Eduardo Carvalho³

Introdução

O estudo da política doméstica e do processo decisório em política externa comercial dos Estados Unidos se consolidou no campo das relações internacionais como reflexo da insatisfação com as explicações oferecidas por análises estruturais (KRASNER, 1976; WALTZ, 1979). Essas análises não lidavam com a necessidade de compatibilizar ganhos e perdas também no âmbito doméstico por parte dos tomadores de decisão, tratando o Estado como uma “caixa preta” e excluindo todo o ambiente político que contorna o processo de tomada de decisões dentro das fronteiras estatais. Nos dias de hoje, entretanto, o estudo da política doméstica como centro de análise ganhou tal proporção que Mesquita (2002, p. 1, tradução nossa) chamou atenção para a “urgência de focar nossos esforços no estudo dos líderes e da política doméstica como parte central do estudo das relações internacionais”. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é fazer uma breve revisão do estado da arte no

que diz respeito à análise de política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos e chamar atenção para algumas possibilidades teóricas diante das limitações das abordagens existentes.

Com a ampliação, nos Estados Unidos, dos estudos de política econômica externa com foco na política doméstica, abriram-se novas oportunidades para formulação teórica rigorosa e parcimoniosa. Análises ancoradas na tradição da economia política internacional norte-americana, por exemplo utilizando insumos da teoria microeconômica e da nova economia das instituições (ALT; GILLIGAN, 2000), buscam uma crescente desagregação das variáveis independentes e dependentes (COHEN, 2008), investigando o impacto dos grupos de interesse na política comercial (BALDWIN; MAGEE, 2000) e da economia internacional na formação de coalizões em política comercial (ROGOWSKI, 1989).

A abertura da “caixa preta” inevitavelmente levou ao desafio de lidar com a fragmentação do processo decisório em política

- 1 Doutorando em Relações Internacionais/Ciências Políticas pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (IHEID), Genebra. Possui mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Em seu doutorado pesquisa os determinantes domésticos da promoção de cláusulas trabalhistas em acordos de comércio nos Estados Unidos e União Europeia.
- 2 Professor adjunto do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFU. Além disso, é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu).
- 3 Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1996). Professor associado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo no Departamento de Economia e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC. Atua em Economia e em Relações Internacionais: Economia e Instituições Monetárias e Financeiras, Economia Política Internacional, Economia da América Latina.

externa comercial. Para Stephen Cohen (2000, p. 144, tradução nossa), “a política econômica externa dos Estados Unidos (...) é despida de características generalizáveis” e é uma área mais “aberta e desestruturada” do que o processo decisório envolvendo política de defesa, por exemplo. Nesse sentido, se de um lado certas abordagens de política econômica externa atualmente centradas em variáveis muito desagregadas enxergam no processo doméstico possibilidades teóricas de relevo, a complexidade da política doméstica ao mesmo tempo cria dúvidas sobre como lidar com o objeto de pesquisa de modo que a análise não seja reducionista (Ibid.).

Em vista dessa inerente complexidade da política externa comercial estadunidense, duas

grandes correntes surgem como alternativa (Tabela 1): a centrada em preferências e instituições (ancoradas à tradição de economia política internacional) e as abordagens centradas no Estado e no Executivo (ancoradas na tradição de análise de política externa). Este artigo ilustra a utilidade das abordagens centradas em coalizões (mais ancoradas na literatura de políticas públicas) para fins de análise da política externa comercial dos Estados Unidos. Nota-se que há uma grande variedade de abordagens com maior ou menor nível de desagregação de suas variáveis e ancoradas em tradições distintas, formando um grupo pouco coeso e bastante plural, cuja variedade de propostas teóricas pode contribuir para a área de política externa comercial.

Tabela 1
Abordagens para a análise da política externa econômica

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

Fonte: Cezar (2015).

Preferências e instituições

Como parte da tradição da Escola Norte-Americana de Economia Política Internacional, pode-se distinguir a literatura da área em análises centradas em preferências e análises centradas em instituições (IKENBERRY; LAKE; MASTANDUNO, 1988). As análises centradas em preferências consideram o Estado como agente neutro e estabelecem uma ligação direta entre preferências dos atores sociais e política econômica externa. As análises centradas em instituições observam o Estado como agregador e seletor de preferências (MILNER, 1988). Em outras palavras, o Estado serve como filtro, aumentando ou reduzindo a permeabilidade do governo às pressões da sociedade (KATZENSTEIN, 1977). Como dito por Milner (2002), uma análise centrada em instituições depende de afirmações sobre as preferências dos atores, mas poucos estudos fazem uma ponte entre ambos.

Segundo Cohen (2008), os autores que trabalham com as preferências buscam deixar clara a origem das intenções dos atores sociais, sendo que os acadêmicos que se debruçaram sobre o tema veem a política externa comercial sendo moldada, em última instância, pelas preferências dos grupos mais fortes na política doméstica. Vale ressaltar a diferença entre interesses e preferência para os limites dessas análises. Grande parte dos modelos econômicos existentes (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN, 2000) assume que os atores buscam maximizar sua utilidade e renda, fazendo cálculos de custo-benefício sobre como melhor atingir determinado fim. Entretanto, apesar desse objetivo em comum, pode haver diferentes preferências, que “[...] se referem a escolhas políticas específicas que os autores acreditam que maximizarão sua renda ou

chances de reeleição numa questão particular” (MILNER, 1997, p. 15, tradução nossa).

Dois modelos econômicos distintos têm sido normalmente utilizados para o estudo da política comercial com o objetivo de determinar as preferências dos atores sociais, partindo da premissa de que as especificidades dos fatores de produção são determinantes para o caráter das coalizões nessa área: o teorema de Stolper-Samuelson, fundamentado no modelo de Heckscher-Ohlin (baixa especificidade dos fatores de produção⁴) e o modelo de Ricardo-Viner (alta especificidade dos fatores de produção). De acordo com os pressupostos do modelo de Heckscher-Ohlin, um país tende a exportar bens cuja manufatura emprega intensivamente fatores que são abundantes nos limites de suas fronteiras e a importar bens intensivos nos fatores que são escassos. Assim, o comércio beneficia proprietários dos fatores abundantes e prejudica os proprietários dos fatores escassos, motivo pelo qual teoricamente os primeiros se posicionarão favoravelmente ao livre-comércio e os últimos terão um posicionamento de cunho protecionista. Dessa forma, espera-se que coalizões se formem ao longo de divisões de classe ou de fatores (ALT; GILLIGAN, 2000; FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996).

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

4 Por especificidade dos fatores de produção entende-se o grau de facilidade como cada fator pode se mover entre os setores da economia (ALT; GILLIGAN, 2000, p. 690).

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

Embora o modelo de Heckscher-Ohlin pareça mais adequado para análises de longo prazo, o de Ricardo-Viner geralmente se destaca em análises de curto prazo⁵. A influência desses atores depende de fatores políticos e instituições, sendo necessário incluir na análise a lógica da ação coletiva e a influência de instituições como variáveis intervenientes. Além do mais, havendo divergências em termos de preferências entre os atores sociais, não seria o governo capaz de determinar qual grupo ele teria o interesse de “representar” e formar uma coalizão em favor das suas próprias preferências (Milner, 2002)? Essa questão ressalta a necessidade de analisar as instituições governamentais como uma das variáveis para o estudo, ao invés de considerar o Estado como agente neutro.

Inicialmente, os modelos econômicos para análise das preferências dos atores sociais não contavam com aportes da abordagem da

ação coletiva. O estudo pioneiro de Rogowski (1989), por exemplo, faz três abstrações que dizem respeito à mobilidade do fator de produção, à ação coletiva dos participantes da coalizão e ao caráter das instituições envolvidas. Como escrevem Alt e Gilligan (2000), Rogowski considera que fatores de produção são móveis, custos de ação coletiva são baixos e instituições favorecem movimentos de massa⁶. Nesse sentido, a introdução da teoria da ação coletiva supre lacunas específicas deixadas por essa literatura no que diz respeito à mobilização dos grupos sociais⁷.

Para explicar a lógica da ação coletiva, tenha-se como exemplo hipotético os sindicatos. Apesar dos benefícios de uma instituição forte, cada trabalhador vê como irracional sua entrada na união, uma vez que isso gera custos e que a força do sindicato independe da participação de um indivíduo, de forma que é mais oportuno atuar como *free rider* e aproveitar os benefícios da união sem os custos que incidiriam de outra forma. Por isso, normalmente, a coesão dentro de um grupo depende de seu tamanho e da habilidade de fornecer benefícios seletivos para os participantes⁸ (FRIEDEN, 2000; OLSON, 1977). Pode-se também afirmar que, se um grupo já pagou os custos fixos para coordenação

5 O primeiro modelo é incapaz de analisar coalizões intrasetoriais (fabricantes de automóveis e empregados desse setor, por exemplo). A ênfase que ambos os modelos colocam sobre as economias de escala pode ser infundada, considerando o grau de concentração de muitas indústrias modernas. Isso coloca dúvida sobre a afirmação de que a demanda por liberalização responde ao tamanho da empresa e intensidade das economias de escala (MILNER; YOFFIE, 1989). As análises focadas nos dois modelos também não atribuem variação no que diz respeito à especificidade dos ativos (esses modelos atribuem 0 ou 1 para definir se os ativos são ou não específicos), o que ajudaria a graduar a intensidade das preferências dos atores (uma vez que quanto mais específico ou menos móvel o ativo, maior o interesse na busca de políticas de proteção).

6 Movimentos envolvendo trabalhadores, de um lado, e capitalistas, de outro, são exemplos de movimentos de massa. Se as instituições favorecessem determinado setor ao invés de uma classe, seria menos provável a formação de coalizões dentro de cada fator de produção (entre capitalistas, por exemplo, independentemente do setor a que cada capitalista pertença), tal qual previsto pelo modelo Stolper-Samuelson.

7 Seguindo a análise da especificidade dos fatores de produção, quanto mais específicos os ativos de um setor, maior a dificuldade para se locomover para outro setor e, dessa forma, maior o impulso para fazer lobby para políticas de subsídios ou proteção para o setor em queda. Partia-se, além disso, da premissa de que, em termos econômicos, os atores com ativos similares são afetados da mesma forma por mudanças relativas nos preços e têm, dessa forma, incentivo para fazer lobby para determinada política. Entretanto, não é suficiente que esses atores tenham incentivo econômico para a mobilização, sendo necessário discutir os determinantes políticos para a ação (KEOHANE; MILNER, 1996). Nesse momento, entram em pauta teorias de ação coletiva.

8 É importante notar, entretanto, que essa é apenas uma das formas de se analisar dilemas de ação coletiva e, como tal, ela não é isenta de críticas.

e comunicação, a coalizão agirá em seu próprio favor mesmo em questões que tenham pouca relação imediata com seus interesses. Assim, instituições bem organizadas (por exemplo, que fizeram considerável investimento para superar dificuldades – comunicação e coordenação – em favor de ação coletiva mais eficiente) irão intervir mais em questões comerciais, ainda que essas não sejam cruciais para seus interesses (ALT; GILLIGAN, 2000). Em suma, a teoria da ação coletiva ilustra em quais ocasiões as preferências são de fato traduzidas em coalizões (ALT; GILLIGAN, 2000, p. 695).

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

Para Keohane e Milner, a internacionalização aumenta a sensibilidade dos países a tendências e choques internacionais, ao afetar os preços relativos dos produtos manufaturados no país. Assim, uma das proposições é que

mudanças nas preferências refletirão mudanças nos preços relativos dos produtos. Segundo os autores, mais importante do que os próprios fluxos comerciais é o “custo de oportunidade” trazido por esses fluxos, que faz que o custo da menor eficiência e maiores preços relativamente a outros países exerça uma pressão a favor da abertura do governo, mesmo em países mais fechados. Eles apontam, por exemplo, para o fato de que as instituições internacionais são controladas pelos Estados mais poderosos, que também exerceram pressão para a abertura comercial dos países emergentes durante os anos 1980 e 1990. Em outras palavras, o próprio processo de internacionalização da economia não é apolítico.

Esses avanços teóricos lançaram a base para estudos que foram além da dicotomia entre liberalismo e protecionismo. Através da análise da influência da economia internacional sobre os setores domésticos, Milner e Yoffie (1989) teorizaram o comércio estratégico, alinhando-se às tendências econômicas da década de 1980. Para incluir essa dimensão estratégica na tradicional dicotomia entre livre-comércio e protecionismo, Milner e Yoffie consideraram as seguintes imperfeições de mercado em sua análise: 1) grandes economias de escala, 2) curvas de crescimento acentuadas e 3) altos custos de pesquisa e desenvolvimento. Considerando essas barreiras de entrada, certas empresas gozam de *first-mover advantage*, pois já se estabeleceram a tempo suficiente para contornar as barreiras. Nesse caso, países cujas empresas ainda não contornaram esses obstáculos devem atuar para contornar essas imperfeições. De modo diferente, o governo pode também atuar para criar essa vantagem de modo artificial. Nesse ambiente, empresas que passaram por perda relativa de competitividade nos EUA, ao invés de buscarem o protecionismo, buscam a opção mais politicamente viável do comércio estratégico, que consiste em tentar evitar – por meio da exigência de

reciprocidade específica – que o governo estrangeiro crie artificialmente essa vantagem para suas indústrias domésticas.

A preferência dos eleitores também tem sido levada em consideração. Scheve e Slaughter (2001) afirmam que a preferência do eleitorado é influenciada pela forma como a posse de ativos é afetada. Eleitores vivendo em uma região com alta concentração de indústrias que competem com produtos importados serão menos favoráveis a importações, as quais tendem a reduzir as vendas das indústrias locais e o valor dos ativos da região. Paralelamente, autores como Moravcsik (1997) reafirmam a primazia dos atores sociais sobre instituições políticas por meio de uma perspectiva *bottom-up* para análise da política externa, chamado por ele de teoria liberal das relações internacionais. Moravcsik acredita que os atores societários adquirem importância na medida em que se organizam em grupos, seja qual for sua forma institucional.

Apesar dos avanços teóricos feitos pela literatura que trata das preferências dos atores sociais, a lacuna deixada pela ausência de aspectos institucionais exigiu novos esforços em favor de sua integração aos modelos então existentes sem que houvesse perda de rigor teórico. Para isso, as variáveis mais utilizadas foram o número de pontos de veto existentes em um país e a natureza do regime político a ser estudado. Ao mesmo tempo, novos aspectos foram introduzidos na análise, como condições macroeconômicas. Henisz e Mansfield (2004), por exemplo, acreditam que condições macroeconômicas em deterioração constroem a abertura do comércio, dependendo do grau de fragmentação institucional do país. Num país no qual o processo decisório é mais fragmentado, ou seja, no qual há mais pontos de veto, há maior dificuldade para alterar determinada política de comércio. Para citar um exemplo, o aumento do desemprego em um país estimularia grupos favoráveis à mudança

das leis de comércio a superarem seu dilema da ação coletiva. Essa possibilidade, entretanto, seria limitada pelo número de pontos de vetos.

O estudo de Mansfield, Milner e Rosendorff (2002), por sua vez, é mais adequado para análise de momentos de baixa performance econômica, ocasiões nas quais os autores esperam que os representantes entrem em acordos comerciais para mostrar a seu eleitorado que o parco crescimento não é resultado dos efeitos deletérios do *rent-seeking* de sua parte. O problema é que, num contexto de informação incompleta, o eleitorado não tem certeza de que tipo de política comercial o representante busca. Por conta disso, os congressistas podem votar a favor de acordos de livre-comércio como sinal de que estão comprometidos com o crescimento econômico agregado, mais do que com as rendas que podem ser extraídas, evitando assim ter seu nome associado ao baixo crescimento.

Com a inclusão das instituições domésticas como variáveis, instituições internacionais também passaram a figurar entre as análises. Cite-se, por exemplo, o trabalho de Goldstein e Martin (2001) sobre a legalização do comércio internacional. Para as autoras, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) serviu para amenizar o contexto de informação limitada com relação às benesses e prejuízos do livre-comércio. Essa instituição teoricamente tornou mais transparente os efeitos do comércio internacional sobre os países, disponibilizando mais informações sobre seus impactos positivos e negativos. Esse maior volume de informação, segundo as autoras, contribuiu para que os grupos antilivre-comércio contornassem seus problemas de ação coletiva e reforçassem a coalizão contrária à liberalização comercial nos anos 1990.

Além de variáveis intervenientes, as instituições são com frequências utilizadas como variáveis independentes (HALL; TAYLOR, 1996). Um dos aspectos mais trabalhados

pelos autores do institucionalismo da escolha racional, por exemplo, é a relação entre a estrutura governamental, partidos, a existência ou não de um governo dividido e os resultados em política comercial. Alguns dos autores desses estudos encontraram evidência positiva de que a divisão do governo causa entraves à política comercial (LOHMANN; O'HALLORAN, 1994; MILNER, 1997). Segundo Lohmann e O'Halloran (1994), um governo dividido aumentaria o número de atores com poder de veto com preferências distintas. Entretanto, essa observação não deve ser considerada de forma determinista, pois a divisão pode também trazer certos avanços em termos de comércio exterior. Isso ocorre quando o Presidente é de um partido protecionista⁹ e a maioria do Congresso é de um partido defensor do livre-comércio.

Além do institucionalismo da escolha racional, outra corrente teórica que progressivamente ganhou espaço entre os estudos de política externa econômica, particularmente política comercial, foi a do institucionalismo histórico. Seus trabalhos são usualmente associados a Judith Goldstein. A autora parte da observação de que até os anos 1970 havia constantes previsões de que o declínio da hegemonia norte-americana e o menor apoio à liberalização comercial por parte dos grupos domésticos levariam a uma escalada do protecionismo nos EUA, o que, entretanto, não se verificou na prática (GOLDSTEIN, 1986, 1993). Para a autora, isso ocorreu porque as explicações até então existentes falharam na tarefa de colocar o Estado como um ator relevante em favor da liberalização comercial.

Os institucionalistas históricos que estudam política comercial partem da observação de que a partir da crise de 1929 criou-se a percepção de que o aprofundamento das

consequências negativas da depressão foi em parte causado pelas estratégias de *beggar-thy-neighbor*, resultado do aumento das tarifas comerciais e consequentes diminuições dos fluxos comerciais entre os países. Acreditava-se que o aumento das tarifas nos EUA tenha sido em boa parte fruto do caráter paroquial do Congresso, que, na visão desses autores, se curvou às demandas protecionistas de seu eleitorado em tempos de crise. A partir de 1934, criou-se então o consenso de que seria necessário “subcontratar” o Executivo e “afastar” a política comercial do domínio do Congresso. Entretanto, a forma estadunidense de liberalismo incorporou normas, valores e instituições de momentos anteriores, como os regulamentos *antidumping* e os direitos de compensação. Esses remédios legislativos enfraqueceram a oposição doméstica à liberalização comercial, uma vez que forneciam a sensação de proteção dos interesses domésticos.

Para esses autores, a política comercial dos EUA é “guiada por um viés pró-livre-comércio, e, a menos que haja um declínio econômico único por parte da economia, mudanças serão apenas desvios incrementais em relação à visão liberal existente atualmente” (GOLDSTEIN, 1986, p. 181, tradução nossa). Em uma análise dos casos em que houve pedido de cláusula de escape, por exemplo, Goldstein (1986) conclui que a ação presidencial contribuiu para diminuir a incidência desse mecanismo. Isso, por sua vez, aponta para uma dificuldade da análise pluralista que tem como foco a influência dos grupos de interesse na formulação da política comercial dos EUA e mostra que, no limite dos constrangimentos institucionais existentes durante todo o período, o governo buscou aderir às normas do livre-comércio. Assim, as análises baseadas no institucionalismo histórico partem da observação de que há um mecanismo de

9 De acordo com a tese da presidência liberal, presidentes - independentemente de seus partidos - tendem a tomar medidas a favor da liberalização comercial (KAROL, 2000).

path-dependence, o que indica que mudanças institucionais ocorrem por camadas e não de uma única vez, e que, mesmo após momentos críticos, como a crise de 1929, persistem aspectos institucionais presentes em momentos anteriores. Por isso que, mesmo após 1934, instituições do período imediatamente anterior foram mantidas e por isso também que, após a criação de um “viés liberal”, mesmo momentos de profunda crise como os anos 1970 não apontaram para uma pura e simples reversão em favor do protecionismo.

Em suma, é possível notar a evolução das análises centradas em preferências e instituições, que inicialmente não integravam a lógica da ação coletiva, não consideravam o meio-termo entre protecionismo e livre-comércio e também consideravam as instituições como neutras no processo decisório. Essa adição de novos elementos às análises é resultado da necessidade de reduzir o grau de abstração das teorias diante da inevitável complexidade do objeto estudado. Essas adições foram, entretanto, integradas com o objetivo de fazer com que não se perdesse parcimônia e capacidade de generalização. Como resultado, as análises muitas vezes esbarram na limitação de explicar apenas aspectos muito pontuais da política externa comercial dos EUA, perdendo de vista o impacto de outras variáveis importantes.

O Executivo e o Presidente

A corrente centrada em preferências e instituições se desenvolveu em paralelo à corrente que tem como âncora a análise de política externa, sendo que, nesse processo, poucos pontos de contato foram mantidos. Essa divisão é observada até mesmo pela divisão geográfica entre os autores representativos das duas tendências. Um levantamento de trabalhos considerados chave indica que, primordialmente, as análises centradas em preferências e instituições partem do eixo Harvard

(Robert Keohane, Jeffrey Frieden, Lisa Martin, James Alt), Princeton (Helen Milner, Andrew Moravcsik) e Columbia (Sharyn O’Halloran). Trabalhos ancorados na análise de política externa, por sua vez, partem de instituições como, por exemplo, University of California, Santa Barbara (Benjamin Cohen), University of Maryland (I. M. “Mac” Deslter), Texas A&M University (Charles Hermann), Iowa State University (James McCormick) e University of South Carolina (Charles W. Kegley Jr.).

Boa parte da literatura de política externa tem como foco a análise do Executivo e do Presidente como atores centrais. Modelos utilizados nessa área acabaram por extrapolar para a área de política externa comercial (COHEN, 2000; COHEN; BLECKER; WHITNEY, 2003; DESTLER, 1980; DOLAN, 2003), sendo que uma das formas de análise é chamada de *President Fiat* (COHEN, 2000; NEUDSTAD, 1960), ou seja, tem como foco o presidente. Esse ator pode se encarregar diretamente da coordenação da política externa comercial, mas isso ocorre apenas em situações muito específicas, considerando que os assuntos de política doméstica e segurança normalmente demandam a maior parte do tempo e atenção do chefe de Estado. Basta uma rápida análise da autobiografia do ex-presidente estadunidense, Bill Clinton, para que seja possível notar que o termo “comércio” aparece muito menos que os termos “OTAN” e “orçamento”.

A primazia presidencial, que até os anos 1970 havia chamado atenção de autores como Richard Neudstad (1960), passou a exigir reavaliação a partir da Guerra do Vietnã e do caso Watergate, que deslocou o *status quo* a favor do Congresso e da necessidade de um mecanismo eficiente de fiscalização e supervisão das ações do Executivo, fazendo que fossem revistas as premissas do que até então se chamava de “presidencialismo imperial”. Apesar de diluída em meio a uma variedade de atores que influenciam a política externa comercial, a participação do

presidente no processo decisório é essencial, particularmente quando a questão é de alta saliência pública – como no caso do Nafta – e quando se aproxima a data prevista de votação.

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

O modelo do *multiple advocacy* (DOLAN, 2003; GEORGE, 1972), que está diretamente associado ao modelo da primazia do presidente, prevê a gestão de pontos de vista divergentes dentro da burocracia através de uma “perspectiva neutra, desprovida de paixões e coerente com a visão do presidente” (COHEN, 2000, p. 171, tradução nossa). O objetivo de uma agência desse tipo é fornecer informações necessárias para as agências envolvidas, garantir sua participação e o acesso do presidente ao processo de modo a assegurar alto grau de coordenação e coesão dentro da burocracia no que diz respeito à estratégia do governo. De acordo com esse modelo, uma agência de *multiple advocacy* advoga em favor das preferências do presidente de modo que, mesmo diante da imensidão de agências e de preferências distintas dentro do Executivo, seja possível formular políticas de modo racional, atendendo a um objetivo nacional e não às preferências específicas de cada instituição. Entretanto, a eficácia de uma agência de *multiple advocacy* é em grande parte definida pela participação do presidente, que é inconstante. Além disso, muitas agências podem buscar

acesso direto ao presidente, colocando em risco a coordenação efetiva do processo decisório.

No campo da política externa comercial, os trabalhos de Destler (1980; 1996) são os que mais focam o estudo da burocracia. O autor promove o estudo das agências de política econômica do Executivo apontando de maneira pertinente que, a despeito da importância da burocracia econômica na análise de política externa comercial, atualmente poucos autores se debruçam sobre essa possibilidade analítica (DESTLER, 2010).

Os trabalhos que estão centrados no papel da burocracia nos Estados Unidos reforçam a importância do Bureaucratic Politics Model (BPM) como instrumento analítico. Trata-se de um modelo que se coloca como uma alternativa às abordagens da escolha racional, sendo baseado na evidência de que poucas decisões do Estado em termos de política externa comercial são diretas e baseadas em um ideal único de interesse nacional. De acordo com o BPM, há diversas concepções de interesse nacional dentro das fronteiras de um país. Dessa forma, tratar o Estado como um ator racional e unitário para fins de simplificação e generalização “obscurece da mesma forma como releva [...] que os atores fazem escolhas tendo como base não um conjunto de objetivos estratégicos, mas um acordo com várias concepções de interesse nacional” (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 42, tradução nossa). Cada agência do Executivo vê o interesse nacional como reflexo de seus próprios interesses e “lutarão por aquilo que estão convencidos de que é certo” (ALLISON, 1971, p. 145, tradução nossa). Da mesma forma, nenhum ator em particular tem o monopólio do processo decisório, nem mesmo o presidente, ainda que o “poder e habilidade” dos atores sejam importantes.

Com o objetivo de determinar as preferências dos atores, o BPM considera elementos individuais, institucionais e de contexto. Entretanto, fica clara a primazia dos elementos

institucionais por meio da afirmação “*where you stand depends on where you sit*”. De acordo com Allison (1971), cada agência apresenta fatos e valores indiscutivelmente aceitos pela maioria dos atores que fazem parte da organização. Uma vez que o escopo de uma política pode ir além do alcance de uma única agência, o processo de decisão tem como base a criação de um compromisso entre os participantes. Esse compromisso é apenas obtido por meio de barganha e negociação, e para cada política externa existe uma resultante, produto da decisão conjunta dos atores burocráticos, “uma mistura de preferências conflitantes e poder desigual compartilhado entre vários indivíduos” (Ibid., p. 145, tradução nossa).

Muitos dos trabalhos sobre política burocrática e *multiple advocacy agency* no âmbito da política externa comercial dos Estados Unidos têm como foco o papel de *policy brokers* criados pelo presidente com o objetivo de assegurar coordenação efetiva do processo político (DESTLER, 1980, 1996; JUSTER; LAZARUS, 1997; STEIN, 1994). Esses autores analisam a ascensão e queda de agências de coordenação, como o Council on Foreign Economic Policy (CFEP), criado por Eisenhower em 1954; o Council for International Economic Policy e o Council of Economic Policy, criados por Nixon; o Economic Policy Council, fundado durante a administração de Reagan; o Economic Policy Board, de Nixon, e o National Economic Council, de Clinton.

Entretanto, o modelo da política burocrática recebe críticas de vários atores, entre eles Art (1973), Bendor e Hammond (1992), Freedman (1976), George (1972), Krasner (1972), Rhodes (1994) e Welch (1992). Em termos teóricos, esses autores criticam a falta de acurácia e excesso de variáveis presentes no modelo de Allison. No que diz respeito às premissas centrais do modelo, as principais críticas são, em primeiro lugar, falta de atenção ao papel do Congresso. Sobre esse tema e conforme Hilsman (1969

apud ART, 1973, p. 456, tradução nossa), “[...] as propostas do Executivo são moldadas por perspectivas sobre como o Congresso e os congressistas, individualmente, reagirão ao humor do Congresso, e a probabilidade, circunstâncias e possíveis meios que podem ser usados como contraponto”. Próximos das premissas de primazia do Congresso (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984), Art (1973) e Krasner (1972) argumentam que são as preferências do Legislativo que importam e que, nesse sentido, política burocrática poderia ser uma abordagem “enganosa e perigosa” (KRASNER, 1972, p. 159, tradução nossa).

Em segundo lugar, o modelo da política burocrática superestima diferenças em termos de objetivos e metas por parte dos *policymakers*. Após a Segunda Guerra Mundial, o contexto da política externa nos EUA levou Art (1973, p. 176, tradução nossa) a se questionar: “se imagens compartilhadas dominam a visão dos atores de mais alta hierarquia e se elas são de fato compartilhadas, então qual o mérito de apontar que ações governamentais são resultado de barganhas?”. Bendor e Hammond (1992) e Rhodes (1994) também consideram que *policymakers* não necessariamente apresentam visões diferentes. Isso porque, como apontado por Goldstein (1993), existe um viés favorável à liberalização comercial por parte do Executivo dos EUA.

Em terceiro lugar, a hipótese sobre a existência de resultantes como decorrência das barganhas dentro do Executivo é posta em dúvida por Art (1973) e por Rosati (1981), para quem o BPM não leva em consideração os momentos nos quais barganhas irão de fato resultar em compromissos. É possível que divisões burocráticas não resultem em compromissos, mas em entraves e atrasos no processo decisório como um todo. Além do mais, como já apontado, é possível que determinadas agências dominem o processo. O próprio presidente pode ter uma participação mais ativa e abafar as divisões existentes dentro do Executivo (ART, 1973).

Em suma, abordagens centradas no papel do Executivo e do Presidente são partes essenciais da análise de política externa comercial. Análises centradas no papel de atores burocráticos, apesar de não serem tão abundantes quanto trabalhos centrados em preferências e instituições, estão na base do desenvolvimento da literatura, particularmente no que diz respeito à área de política comercial. Trabalhos centrados no papel do *multiple advocacy agency* também não perderam em contemporaneidade, principalmente considerando que devido à fragmentação do processo decisório comercial a necessidade de entender a coordenação entre atores em nível burocrático se mantém como questão-chave. Análises centradas no Presidente, por sua vez, acabaram minguando durante os anos, justamente pelo baixo nível de atenção direta dada por esse ator a questões de política externa comercial, a não ser em situações de alta saliência pública.

Análises centradas em coalizões

Tanto as análises centradas em preferências e em instituições quanto as centradas no Presidente e no Executivo apresentam dificuldades em dar conta da fragmentação do processo decisório em política econômica externa dos Estados Unidos. Para tal, é necessário buscar formas de lidar com a ampla gama de atores que influenciam o processo decisório e a política doméstica, sendo necessário notar, entretanto, que isso poderá limitar a capacidade de generalização e parcimônia teórica do estudo. Uma forma de contornar esse problema é buscar, na literatura de políticas públicas e política externa, modelos que já se preocupam com a análise de processos envolvendo atores distintos, modelos esses raramente usados no estudo da política externa comercial.

Na literatura de políticas públicas, o desafio da análise de atores distintos sob a forma de coalizões tomou uma dimensão muito maior do que é o caso para as análises

centradas na tradição da economia política internacional norte-americana. Desde meados dos anos 1960, autores de políticas públicas se debruçam sobre o estudo das coalizões entre Executivo, Congresso e sociedade civil. Representantes dessa corrente, como Hecló (1990) e Sabatier (1989), oferecem elementos de análise que podem se mostrar de particular relevância para o campo da política externa econômica, em particular política comercial, ao lidarem com um dos desafios metodológicos que persiste na análise do processo decisório: a fragmentação e diversidade de atores que o compõem. Como dito por Vernon, Spar e Tobin (1991, p. 2, tradução nossa),

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

Ou, nas palavras de Hagan et al. (2001, p. 211, tradução nossa),

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

Assim, se os trabalhos centrados em preferências, particularmente, são incapazes de estudar senão variáveis muito desagregadas com o objetivo de fazê-las caber em uma análise por vezes considerada reducionista (COHEN, 2008), e as análises centradas no Executivo e Presidente acabam sendo alvo de críticas por não levarem em consideração atores fora do âmbito burocrático, um estudo centrado em coalizões entre atores de diversos níveis surge como uma importante via de investigação. Entre os estudos que visam integrar atores

distintos, citem-se os com foco em coalizões na relação entre Executivo e Legislativo. Um dos autores pioneiros nesse método é Pastor (1982), que apresenta uma análise centrada no papel da burocracia e do Congresso, considerando a relação entre esses dois atores.

Um resultado interessante apontado por Pastor é que, em termos de política externa comercial, o Executivo atua como ator unitário. Segundo o autor,

[as] políticas econômicas internacionais analisadas neste estudo foram produto de um processo contínuo, interativo, envolvendo tanto o Executivo quanto o Legislativo. Enquanto coalizões foram formadas entre agências e comitês, na maioria das vezes tanto Congresso quanto Executivo se comportaram como atores unitários. (PASTOR, 1982, p. 198, tradução nossa)

Esse senso de unidade pode ser fruto da própria divergência entre objetivos e preferências do Congresso e do Executivo, que, ao verem no outro elementos de possível conflito, superam suas divisões internas por meio de um denominador comum.

Para Cohen (2000), nas relações entre Congresso e Executivo forma-se uma espécie de política burocrática mais elevada, envolvendo os objetivos mais paroquiais do Congresso e os compromissos globais assumidos pelo país. Essas visões divergentes em termos de objetivos e metas geram conflitos recorrentes e criam a necessidade de que haja um posicionamento voltado para a criação de uma coalizão entre membros do Congresso e da administração para uma política em particular. No âmbito dessas relações, há cinco formas, segundo Cohen (2000), pela qual elas podem ocorrer. Na primeira, o Congresso pode impor unilateralmente as diretrizes, de acordo com as preferências dessa instituição. Na segunda, pode haver um posicionamento mais cooperativo, uma tentativa de formação de consenso através de barganhas. A terceira

forma de ação observada dentro do modelo da relação entre Executivo e Congresso é a ação das agências burocráticas em antecipação à ação do Congresso. A quarta forma diz respeito “a uma batalha inconclusiva sobre substância política, resultado do entrave sobre quais ideias deveriam ter preferência e serem implementadas” (COHEN, 2000, p. 197). A quinta forma é a decisão pelo Congresso em não aprovar um projeto fortemente defendido pelo governo.

Em se tratando de política externa comercial, a ausência de grupos de interesse nos trabalhos sobre a relação entre Executivo e Legislativo limita sua capacidade explicativa. Por esse motivo, introduz-se aqui o modelo dos triângulos de ferro. Na área de política externa econômica, esse modelo tem como exemplo o trabalho de Vernon, Spar e Tobin, “Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking” (1991).

O pressuposto central da abordagem é que existe uma relação clientelista ou utilitarista entre burocracias, comitês do Congresso e grupos de interesse, cada qual buscando consolidar e maximizar sua própria base de poder, às expensas dos cidadãos. Dentro da burocracia, essa visão utilitarista se manifestaria pelo interesse por parte dos burocratas de conseguir uma posição de destaque no setor corporativo após sua passagem pela administração. Triângulos de ferro acabam, entretanto, sendo mais uma metáfora para a relação entre burocratas, Congresso e grupos de interesse do que uma teoria em si, segundo Vernon, Spar e Tobin (1991). Nesse sentido, esses autores tentam reconfigurar a abordagem, removendo seu “tom conspiratório” ao mostrar que nem sempre existe um “compromisso acolhedor” entre os três vértices do triângulo. Além disso, nota-se que os grupos de interesse exercem influência apenas seletiva e oportunisticamente, de acordo com seus dilemas de ação coletiva, tal qual notado pelos próprios autores.

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

Outro modelo bastante conhecido para lidar com os diversos atores que influenciam a política pública nos Estados Unidos é chamado de *issue networks*, desenvolvido por Hugh Heclo como uma crítica à abordagem dos triângulos de ferro. Para Heclo (1990, p. 449, tradução nossa), “o conceito de triângulos de ferro é tão errado quanto incompleto”, considerando que o sistema político norte-americano não pode ser eficientemente analisado por meio de uma relação tão rígida entre grupos de interesse, burocratas e Congresso. Em outras palavras, “[a]o olhar para aqueles que são muito poderosos, tendemos a desconsiderar as diversas redes que guiam o exercício do poder” (Ibid., p. 439, tradução nossa). Note-se, aqui, que diferentemente das abordagens expostas até o momento, que focam os atores mais poderosos, o modelo de *issue network* considera que os participantes são fluídos, anônimos e não estão limitados a um círculo fechado de participantes. Também de maneira diferente das perspectivas até então apontadas – particularmente o BPM –, a abordagem de Heclo parte do pressuposto de que as redes se mantêm não como resultado de compromisso e consenso, mas sim por meio da manutenção

das divisões e das discussões que constantemente geram alternativas para o aprimoramento e mudança das políticas públicas.

Nessas redes, atores entram e saem constantemente, sendo que sua motivação não é medida apenas em termos de interesses pecuniários ou em termos de poder, mas sim em termos de conhecimento, valores compartilhados etc. Entretanto, como dito pelo próprio autor, conhecimento não gera acordo e nem sempre uma rede se transformará em coalizões (*shared-action group*) ou em um grupo formal (*shared-belief group*) com capacidade de alterar de fato as políticas públicas. Além disso, Heclo também afirma que essas novas redes não substituem as dinâmicas existentes no âmbito governamental, mas apenas ilustram a progressiva complexidade da administração pública nos Estados Unidos. Vale também ressaltar que o trabalho de Hugh Heclo não desenvolve de modo aprofundado os mecanismos causais de sua abordagem.

Para tentar contornar alguns desses problemas sem perder complexidade analítica, surge a abordagem das coalizões de defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Estudos sobre a fronteira entre a política doméstica e internacional cada vez mais fazem uso dessa abordagem (LIFTIN, 2000), assim como análises de política externa comercial (DOLAN, 2003). O modelo parte da noção de redes de políticas públicas. Para Rhodes (2006, p. 2, tradução nossa), essas redes “são conjuntos de ligações informais e institucionais entre atores governamentais e outros atores, estruturados ao redor de crenças e interesses no processo de formulação e implementação de políticas públicas”. Apesar da ausência de aspectos institucionais na análise da ACF, a abordagem oferece uma visão interessante em relação à forma como diferentes atores se unem para formar uma coalizão formal ou informal. As variáveis explicativas do trabalho são as próprias coalizões, unidas por crenças

compartilhadas, e não os atores individuais que compõem cada um desses agrupamentos. Agregar esses atores sob a forma de coalizões é uma das formas de se contornar o problema da fragmentação do processo decisório.

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

Dentro do quadro analítico da ACF, os indivíduos agem motivados pela razão, mas essa racionalidade é limitada pela complexidade do mundo. Nesse sentido, apesar de a ACF não empregar um método interpretativista, dá muito espaço às percepções equivocadas e sistemas de crença (SABATIER, 1989). Os indivíduos na ACF apresentam três grupos de crença: crenças fundamentais (profundamente arraigadas, por exemplo religião, e muito difíceis de serem alteradas), crenças centrais (institucionalizadas, por exemplo a relação entre governo e mercado, difíceis de serem alteradas) e crenças secundárias (de caráter mais local, por exemplo relação entre os instrumentos específicos utilizados em determinada situação, e com maiores chances de sofrerem alterações).

Para a ACF, as mudanças nas políticas públicas ocorrem quando as crenças da coalizão dominante se alteram. Essas alterações podem ocorrer tanto em aspectos secundários quanto em aspectos centrais dos subsistemas de políticas e podem se realizar por três vias: 1) choques externos que sejam capazes de

alterar a distribuição de recursos, as vias de influência ou as crenças dos atores; 2) aprendizado (*policy-oriented learning*), derivado da acumulação gradual de informações; e 3) entrave persistente (*hurting stalemate*), que ocorre quando ambas as coalizões não avançam em seus propósitos, tendo esgotado suas opções e considerando que nenhuma delas avalia o status quo como benéfico. Entretanto, os autores preveem que somente mudanças ocasionadas por choques externos causam alterações nas crenças primárias da coalizão dominante, momentos nos quais as coalizões secundárias podem ganhar poder no subsistema (Ibid.).

O problema da ACF e de outras abordagens que se focam em redes de políticas, incluindo o próprio trabalho de Hecló, é que há uma imensidão de atores a serem analisados, o que pode resultar em dificuldades de cunho teórico e metodológico. A ACF é também uma abordagem de mais difícil aplicação por demandar muito tempo e investimento. Seus próprios criadores aconselham uma análise que apenas traga alguns elementos da ACF caso não haja recursos suficientes disponíveis para fazer uma pesquisa aprofundada.

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

Como herança das tentativas de integração teórica por parte dos autores da tradição de análise de política externa está a abordagem das unidades de decisão, que ainda não foi

explorada com mais profundidade na área de política comercial. Essa abordagem funciona como um seletor de teorias, que aponta a literatura mais adequada para analisar determinado problema de política externa. Ela busca especificar as condições nas quais diferentes unidades de decisão irão aplicar recursos do governo ou do corpo administrativo para solucionar um problema. Após a definição das unidades de decisão é possível apontar para cada uma delas os principais fatores que afetam os resultados em política externa e que podem levar ao sucesso ou fracasso da iniciativa. Para cada questão, é necessário analisar se é um líder predominante, um grupo único ou uma coalizão de atores autônomos o responsável

pela política em pauta e então observar as regras inerentes a cada unidade de decisão.

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

Tabela 2
Abordagem das unidades de decisão como seletor de teorias

Unidade de decisão	Contingência-chave	Teorias	Processo decisório
Líder predominante	<i>Sensitividade ao contexto informacional:</i> a) Insensitividade relativa (objetivos e meios bem definidos);	Teoria da Personalidade	Baseado em princípios
	b) Sensitividade moderada (objetivos bem definidos, meios flexíveis; tempo político é importante);	Teorias baseadas na pessoa / situação e interação	Estratégico
	c) Alta sensibilidade (objetivos e meio flexíveis)	Teorias focadas nas situações	Pragmático
Grupo único	<i>Técnicas usadas para gerir conflito em grupo:</i> a) Membros agem para minimizar conflitos; (membros leais ao grupo)	Dinâmica de grupo ("Groupthink")	Nega conflito e busca paralelismo
	b) Membros reconhecem o conflito (lealdade dos membros fora do grupo; decisão unânime);	Política burocrática	Resolve conflito por debate e compromisso
	c) Membros reconhecem o conflito, que pode não ter resolução (lealdade dos membros fora do grupo; decisão por maioria)	Decisão da minoria e maioria e processo decisório judicial	Aceita conflito e resolve por decisão da maioria
Coalizão	<i>Natureza das regras/normas guiando interações:</i> a) Não há normas estabelecidas;	Teorias de instabilidade política	Anarquia
	b) Normas favorecem maioria;	Teorias de formação de coalizão	Coalizões mínimas vencedoras
	c) Normas favorecem a unanimidade	Teorias de desenvolvimento de coalizões	Unidade de veto

Fonte: Hermann (2001, p. 67, tradução nossa).

No âmbito da política comercial, e dada a fragmentação do processo decisório, é raro observar a participação de um líder predominante e mesmo de uma única agência como unidades de decisão. A decisão, dessa forma, é feita principalmente com base na formação de coalizões entre atores distintos. Hagan et al. (2001) se debruçaram sobre a formulação dos elementos teóricos para a análise centrada em coalizões como unidades de decisão. Para a construção do modelo, os autores se basearam em uma série de trabalhos de política externa comercial, dentre eles Destler (1980) e Vernon, Spar e Tobin (1991), criando um precedente para seu emprego na área de política externa econômica.

Segundo a abordagem das unidades de decisão, as coalizões apresentam duas características principais: 1) nenhum ator ou grupo tem autoridade para utilizar de maneira independente os recursos do Estado; 2) uma política só pode ser implementada com o apoio ou aquiescência de todos os outros atores da unidade de decisão. Qualquer ator dentro da unidade é capaz de bloquear as iniciativas de outro. Isso pode ocorrer por meio: 1) da execução de um veto; 2) da ameaça de terminar a coalizão; 3) da retirada dos recursos necessários para a aprovação de uma lei (HAGAN et al., 2001). Uma coalizão pode ser formada entre Executivo e Legislativo, dentro do Legislativo ou do próprio Executivo, ampliando, assim, a literatura já existente sobre coalizões dentro do Legislativo. Os autores também consideram a importância dos grupos de interesse, mas não avançam na análise da participação desses grupos.

A principal tarefa de Hagan et al. (2001) é apresentar as condições que facilitam o acordo entre atores autônomos. Um dos argumentos retirados da teoria das coalizões é o “princípio do tamanho”, que toma corpo na noção de “coalizão vencedora mínima e conectada”. A inclusão de atores “extras” além daqueles necessários para coalizão vencedora é evitada por

causa dos custos envolvidos em: 1) incorporar novas preferências e fazer maiores compromissos; 2) gastar mais recursos em *side payments*; e 3) compartilhar créditos de uma política popular, o que teria o efeito de melhorar o posicionamento de rivais. A manutenção do poder político tanto para o Presidente quanto para as agências do Executivo é prioridade. Assim, sempre que houver pressões domésticas ameaçando a liderança, a política externa deve ser ajustada para trazer menores custos.

Além disso, a noção de “amplitude mínima” considera que as coalizões serão formadas entre grupos com certa proximidade ideológica. Outra variável – ou grupo de variáveis – que afeta o grau de acordo entre os atores diz respeito à vontade de barganhar. O “desejo de barganha” avalia o grau no qual há “sérios constrangimentos entre as partes que as façam hesitar em negociar ou barganhar” (DODD, 1976, p. 41 apud HAGAN et al., 2001, p. 177). Desconfiança intensa ou ampla competição política entre os atores pode levar membros da unidade de decisão a definir um problema como sendo um jogo de soma zero. A existência de um grande número de *veto players* nos EUA torna a necessidade de buscar e reforçar coalizões ainda maior.

O estudo de coalizões como unidade de decisão permite analisar o processo decisório a partir do foco sobre atores usualmente estudados separadamente. Entretanto, os elementos utilizados na abordagem são pouco desenvolvidos no texto e não há uma exposição mais aprofundada sobre seus mecanismos causais. Aspectos e conceitos importantes são apresentados, mas não operacionalizados de maneira a cobrir todas as possibilidades abertas pelo próprio modelo.

Conclusões

Este artigo analisou três grandes abordagens para o estudo da política externa

comercial dos Estados Unidos, duas já consideradas tradicionais para fins de análise de processo decisório e uma centrada em coalizões, pouco presente na literatura atual, mas com grande potencial de ser usada de maneira profícua. Ao invés de advogar em prol de uma alternativa ou de outra, é importante concluir ressaltando que cada corrente pode ser mais ou menos adequada de acordo com o contexto em que é aplicada e conforme os objetivos do autor. Cada uma também possui suas próprias incoerências e não é capaz de cobrir as dificuldades de outra abordagem sem expor as suas próprias. Reforça-se, então, a impossibilidade de se chegar a uma teoria única de política externa comercial, considerando que existe uma relação entre complexidade analítica e parcimônia teórica

que limita as possibilidades de generalização quando se vai mais a fundo na complexidade do processo decisório.

Em outras palavras, a pluralidade de conceitos e abordagens que permeiam a política externa comercial dos Estados Unidos garante ao autor o privilégio de decidir o caminho mais adequado de acordo com os objetivos que pretende alcançar. Nesse contexto, chama-se atenção para que futuros estudos explorem possibilidades teóricas sobre as quais poucos autores se debruçaram. A abordagem das unidades de decisão é uma delas e, com o devido cuidado de transposição de seus mecanismos da área de política externa e de segurança para política comercial, tem o potencial de responder perguntas de pesquisa a partir de uma perspectiva inovadora.

Referências

- ALLISON, G. *The essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. New York Pearson, 1971.
- ALLISON, G.; HALPERIN, M. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. *World Politics*, New York, v. 24, p. 40-79, 1972.
- ALT, J.; GILLIGAN, M. The political economy of trading states: factor specificity, collective action problems, and domestic political institution. In: JEFFREY, F.; LAKE, D. (Eds.). *International political economy: perspectives on global power and wealth*. London: Routledge, 2000.
- ART, R. Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique. *Policy Sciences*, New York, v. 4, n. 4, p. 467-490, 1973.
- BALDWIN, R.; MAGEE, C. S. Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills. *Public Choice*, New York, v. 105, n. 1/2, p. 79-101, 2000.
- BENDOR, J.; HAMMOND, T. Rethinking Allison's models. *American Political Science Review*, New York, v. 86, n. 2, p. 301-322, 1992.
- CEZAR, R. *Constrangimentos domésticos à política externa comercial dos Estados Unidos no governo Clinton (1993-2001)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
- COHEN, B. *International political economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

- COHEN, S. *The making of United States international economic policy: principles, problems, and proposals for reform*. 5th ed. Westport: Praeger, 2000.
- COHEN, S.; BLECKER, R.; WHITNEY, P. *Fundamentals of US Foreign Trade Policy*. Oxford: Westview, 2003.
- DESTLER, I. M. *Making foreign economic policy*. Washington: Brookings Institution Press, 1980.
- _____. *The national economic council: a work in progress*. Washington: Institute for International Economics, 1996.
- _____. The foreign economic bureaucracy. In: STEVEN, H.; CHRISTOPHER, J. *Routledge handbook of American foreign policy*. London: Routledge, 2010.
- DOLAN, C. Economic policy and decision making at the intersection of domestic and international politics: the advocacy coalition framework and the national economic council. *Policy Studies Journal*, New Jersey, v. 31, n. 2, p. 209-236, 2003.
- FREEDMAN, L. Logic, politics and foreign policy processes: a critique of the bureaucratic politics model. *International Affairs*, Florida, v. 52, n. 3, p. 434-449, 1976.
- FRIEDEN, J. The method of analysis: modern political economy. In: JEFFREY, F.; PASTOR JR, M.; TOMZ, M. (Eds.). *Modern political economy and Latin America: theory and policy*. Boulder: Westview Press, 2000.
- FRIEDEN, J.; ROGOWSKI, R. The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. In: MILNER, H.; KEOHANE, R. (Eds.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GEORGE, A. The case for multiple advocacy in making foreign policy. *American Political Science Review*, New York, v. 66, p. 751-85, 1972.
- GOLDSTEIN, J. The political economy of trade: institutions of protection. *American Political Science Review*, New York, v. 80, n. 1, p. 161-184, 1986.
- _____. *Ideas, interests and American trade policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GOLDSTEIN, J.; MARTIN, L. Legalization, trade liberalization and domestic politics: a cautionary note. In: GOLDSTEIN, J. et al. (Eds.). *Legalization and world politics*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- HAGAN, J. et al. Foreign policy by coalition: deadlock, compromise and anarchy. *International Studies Review*, Malden, v. 3, n. 2, p. 169-216, 2001.
- HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three institutionalisms. *Political Studies*, Malden, v. 44, n. 5, p. 936-57, 1996.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed). *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1990.

- HENISZ, W.; MANSFIELD, E. Votes and vetoes: the political determinants of commercial openness. *International Studies Quarterly*, Malden, v. 50, n. 1, p. 189-212, 2004.
- HERMANN, M. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, Malden, v. 3, n. 2, p. 47-81, 2001.
- IKENBERRY, J.; LAKE, D.; MASTANDUNO, M. *State and the American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- JUSTER, K.; LAZARUS, S. *Making economic policy: an assessment of the National Economic Council*. Washington: Brookings Institution, 1997.
- KAROL, D. Divided government and U.S. trade policy: much ado about nothing? *International Organization*, New York, v. 54, n. 4, p. 825-844, 2000.
- KATZENSTEIN, P. Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy. *International Organization*, New York, v. 31 n. 4, p. 879-920, 1977.
- KEOHANE, R.; MILNER, H. Internationalization and domestic politics: an introduction. In: KEOHANE, R.; MILNER, H. (Eds.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- KRASNER, S. Are bureaucracies important? (Or Allison wonderland). *Foreign Policy*, New York, v. 7, p. 159-179, 1972.
- _____. State power and the structure of international trade. *World Politics*, New York, v. 28, n. 3, p. 317-347, 1976.
- LIFTIN, K. Advocacy Coalitions Framework Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy, *Policy Studies Journal*, v. 28, n. 1, 2000, p. 236-252.
- LOHMANN, S.; O'HALLORAN, S. Divided government and U.S. trade policy: theory and evidence. *International Organization*, New York, v. 48, n. 4, p. 595-632, 1994.
- MANSFIELD, E.; MILNER, H.; ROSENDORFF, P. Why democracies cooperates: electoral control and international trade agreements. *International Organization*, New York, v. 56, n. 3, p. 477-513, 2002.
- McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, London, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.
- MESQUITA, B. B. Domestic politics and international relations. *International Studies Quarterly*, New York, v. 46, n. 1, p. 1-9, 2002.
- MILNER, H. Actors' interests, policy preferences, and the demand for international cooperation. In: _____. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

- _____. International Trade. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Eds.). *Handbook of international relations*. London: Sage, 2002.
- _____. *Resisting protectionism: global industries and the politics of international trade*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- MILNER, H.; YOFFIE, D. Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands. *International Organization*, New York, v. 43, n. 2, p. 239-272, 1989.
- MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, New York, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.
- NEUDSTAD, R. *Presidential power*. New York: John Wiley, 1960.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- PAARLBERG, R. *Leadership abroad begins at home: US foreign economic policy after the cold war*. Washington: Brookings Institution, 1995.
- PASTOR, R. *Congress and the politics of US Foreign Economic Policy, 1929-1976*. Berkeley: The University of California Press, 1982.
- PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, New York, v. 43, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RHODES, E. Do bureaucratic politics matter? Some disconfirming findings from the case of the U. S. Navy. *World Politics*, New York, v. 47, n. 1, p. 1-41, 1994.
- RHODES, R. Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 423-45, 2006.
- ROGOWSKI, R. *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- ROSATI, J. Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics in perspective. *World Politics*, New York, v. 33, n. 2, p. 234-252, 1981.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, New York, v. 21, p. 129-168, 1989.
- SCHEVE, K.; SLAUGHTER, M. What determines individual trade-policy preferences? *Journal of International Economics*, v. 54, p. 267-292, 2001.

STEIN, H. *Presidential economics: the making of economic policy from Roosevelt to Clinton*. 3. ed. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994.

VERNON, R.; SPAR, D.; TOBIN, G. *Iron triangles and revolving doors: cases in US foreign policy making*. New York: Praeger, 1991.

WALTZ, K. *Theory of international politics*. Addison: Wesley, 1979.

WELCH, D. The organizational process and bureaucratic politics paradigms: retrospect and prospect. *International Security*, Cambridge, v. 17, n. 2, p. 17-54, 1992.

Resumo

Política doméstica e política externa comercial nos Estados Unidos: estado da arte e possibilidades teóricas

Análises de política externa comercial nos Estados Unidos tendem cada vez mais a levar em consideração aspectos de política doméstica. Em vista disso, este artigo faz uma revisão bibliográfica das abordagens mais amplamente usadas para a análise da política externa comercial dos Estados Unidos com foco na política doméstica: abordagens centradas em preferências e instituições e no Executivo e Presidente. A partir da grande fragmentação do processo decisório em política externa comercial nos EUA, os modelos atualmente existentes apresentam dificuldades em tratar do caráter complexo do tema e manter a parcimônia teórica. Como resultado, este artigo aponta possibilidades teóricas referentes a modelos que podem ser emprestados da literatura de políticas públicas e análise de política externa, chamados aqui de abordagens centradas em coalizões.

Palavras-chave: Política Externa Comercial; Estados Unidos; Política Doméstica; Análise de Política Externa; Economia Política Internacional.

Abstract

Domestic politics and the United States foreign trade policy: state-of-art and theoretical possibilities

Analyses of the United States foreign trade policy tend to progressively consider aspects of domestic politics. In view of that, this article makes a literature review of the approaches that are used the most for the analysis of foreign trade policy in the United States and that are focused on domestic politics, namely, preference and institutions-based approaches and the ones focused on the executive and the president. Given the fragmentation of the foreign trade policy decision-making in the US, the existing models have difficulties to deal with the complex nature of the theme while keeping theoretical parsimony. After the literature review, the article points out to some theoretical possibilities and models that can be taken from the literature of public policy and foreign policy analysis to be used in the analysis of foreign trade policy, and that are called in this article coalition-centered approaches.

Keywords: Foreign Trade Policy; United States; Domestic Politics; Foreign Policy Analysis; International Political Economy.

Résumé

La politique domestique et la politique extérieure commerciale aux États-Unis : état de l'art et possibilités théoriques

Des analyses autour de la politique extérieure commerciale aux États-Unis tendent de plus en plus à prendre en compte des aspects de la politique domestique. À la vue de ce qui précède, cet article propose une révision bibliographique des abordages plus amplement employés pour l'analyse de la politique extérieure commerciale aux États-Unis, mettant l'accent sur la politique domestique : des abordages centrés dans des préférences et des institutions, ainsi que dans l'Exécutif et le Président. À partir de la grande fragmentation du processus décisoire en ce qui concerne la politique extérieure commerciale aux États-Unis, les modèles actuellement existants présentent des difficultés à saisir le caractère complexe de ce sujet-là et à préserver la parcimonie théorique. Cela a eu pour résultat le fait que cet article indique des possibilités théoriques afférentes aux modèles qui peuvent se prêter à la littérature des politiques publiques et à l'analyse de la politique extérieure pour l'employer à la politique extérieure commerciale, des modèles qui sont ici nommés des abordages centrés dans des coalitions.

Mots-clés: Politique Extérieure Commerciale; États-Unis; Politique Domestique; Analyse de Politique Extérieure; Économie Politique Internationale.